

PRIVREMENE MJERE I ODGODNI UČINAK TUŽBE U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U HRVATSKOM PRAVU I EUROPSKOM PRAVU

*Prof. dr. sc. Dubravka Akšamović**

UDK: 347.776(497.5:4EU)
339.923:061.1 >(4)EU
DOI: 10.3935/zpfz.72.12.03
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: prosinac 2021.

U radu se analizira institut o privremenim mjerama i o odgodnom učinku tužbe u svezi sa sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja u hrvatskom pravu i pravu EU-a. Analiziraju se materijalnopravne i procesnopravne pretpostavke primjene odgodnog učinka tužbe i privremenih mjera, i to na konkretne pravne i činjenične situacije. Upozorava se na prijepore i nedoumice koji postoje u svezi s primjenom navedenih instituta u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja pred Visokim upravnim sudom kao i na probleme koji se u domaćoj praksi javljaju zbog podnormiranosti razmatranih instituta u domaćem zakonodavstvu. Izlažu se pravna rješenja te kriteriji za primjenu odgodnog učinka i privremenih mjera u pravu EU-a te se ista rješenja ističu kao mogući zakonodavni uzor u reguliranju predmetne materije u domaćem pravu.

Ključne riječi: privremene mjere, odgodni učinak tužbe, Visoki upravni sud, Sud EU-a, sudski nadzor

* Dr. sc. Dubravka Akšamović, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek; daksamov@pravos.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4714-7440

1. UVODNE NAZNAKE

U radu se analiziraju zakonska rješenja i sudska praksa o privremenim mjerama i odgovnom učinku tužbe u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju. Riječ je o dva važna pravna instituta koja regulira Zakon o upravnim sporovima i koja su potencijalno vrlo učinkovita sredstva pravne zaštite „u rukama“ poduzetnika protiv odluka Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (Agencija).

Naime, u postupcima radi zaštite tržišnog natjecanja Agencija ima brojne i široke ovlasti kojima neposredno zadire u Ustavom zajamčena poduzetnička prava i slobode. Tako Agencija, osim što provodi postupak utvrđivanja povrede propisa o tržišnom natjecanju, a potom odlučuje i o novčanim kaznama, može naložiti raskid ili sklapanje nekog ugovora, zabraniti provedbu koncentracije, naložiti prodaju dionica ili ograničiti ostvarivanje upravljačkih prava iz njih, naložiti prodaju imovine poduzetnika i slično.

Protiv takvih odluka Agencije poduzetnici imaju pravo na sudsku zaštitu pred Visokim upravnim sudom (VUS). Međutim, tužba VUS-u protiv odluke Agencije u svim slučajevima, osim u pogledu izrečene novčane kazne, nema suspenzivni učinak. To konkretno znači da su poduzetnici dužni postupiti po odluci Agencije, što za njih u mnogim situacijama znači propuštenu poslovnu priliku ili izravnu štetu i gubitke u poslovanju, koji se poslije, ako uspiju u sporu pred VUS-om, nerijetko ne mogu reparirati niti nadoknaditi.

Kao pravni odgovor ili „pravni lijek“ za navedene situacije, a koje su upravo posljedica činjenice da tužbe u upravnom sporu protiv odluka Agencije uglavnom nemaju suspenzivni učinak, ZUS je ponudio pravno rješenje u obliku dvaju, po cilju i svrsi vrlo sličnih pravnih instituta. Prvi je odgovni učinak tužbe iz članka 26. ZUS-a, drugi je zahtjev za izdavanjem privremene mjere protiv osporavanog akta iz članka 47. ZUS-a. Budući da oba pravna instituta imaju komplementarni cilj, a taj je zaustaviti izvršenje odluke Agencije dok VUS ne donese meritornu odluku, jedna od dvojbi koju se ovim radom želi razriješiti jest koji je od dvaju navedenih pravnih instituta i u kojim situacijama prikladnije sredstvo privremene pravne zaštite protiv odluka Agencije. Drukčije rečeno, u kojim se slučajevima može smatrati da su privremene mjere prikladan instrument pravne zaštite protiv odluka Agencije, a u kojima da je to odgovni učinak tužbe. Osim navedenog, valja utvrditi tko, kada i protiv kojih odluka Agencije može podnositi te pravne lijekove.

Slijedom navedenog, nakon uvodnog dijela u kojem će se ukratko izložiti temeljne značajke sudskog nadzora u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja s naglaskom na specifične probleme koji se javljaju u ovoj vrsti postupaka, u

prvom dijelu rada potom će se izložiti ključne odrednice i pravne značajke obaju navedenih instituta ZUS-a. Analizirat će se materijalnopravne i procesnopravne pretpostavke primjene odgovdnog učinka tužbe i privremenih mjera, i to u odnosu na konkretne pravne i činjenične situacije u postupcima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja. Upozorit će se na prijepore i nedoumice koji postoje u svezi s primjenom navedenih instituta u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja pred Visokim upravnim sudom.

U drugom dijelu rada izložit će se pravna rješenja o privremenim mjerama i odgovdnom učinku tužbe u pravu EU-a. Analizirat će se relevantne odluke Suda EU-a koje su donesene povodom zahtjeva za izdavanjem privremene mjere ili odgovdnim učinkom tužbe u postupcima zaštite tržišnog natjecanja.

Zaključno će se temeljem provedene analize izložiti kriteriji za primjenu privremenih mjera razvijeni u zakonodavstvu i praksi EU-a te će se upozoriti na eventualne manjkavosti i insuficijentnosti domaćeg zakonodavstva te sugerirati moguća poboljšanja.

2. TEMELJNA OBILJEŽJA, SUDSKA NADLEŽNOST I SPECIFIČNOSTI UPRAVNO-SUDSKE ZAŠTITE U SPOROVIMA ZBOG POVREDE PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU U HRVATSKOM PRAVU, S POSEBNIM OSVRTOM NA CILJ I SVRHU PRIVREMENIH MJERA I ODGOĐNOG UČINKA TUŽBE

Upravnosudska kontrola u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja jedan je malen, ali iznimno važan segment upravnosudske zaštite. Iako je njezin primarni cilj, kao i u drugim vrstama upravnih sporova, sudska provjera zakonitosti odluka regulativnih tijela, u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja učinkoviti sudski nadzor može se smatrati posebno važnim iz sljedećih razloga. Prvo, jer prekomjerna odnosno rigorozna provedba propisa o tržišnom natjecanju od strane Agencije proizvodi jednako štetne posljedice na tržišno natjecanje, gospodarsku aktivnost i gospodarstvo u cjelini kao i nedostatna provedba prava tržišnog natjecanja.

Drugi važan razlog je uvodno već spomenut i u svezi je s iznimno širokim ovlastima koje Agencija ima u provedbi prava tržišnog natjecanja, a koje su bitno šire negoli su ovlasti drugih regulativnih tijela. Tako Agencija provodi istragu i pri tome prikuplja dokaze o povredama, zatim odlučuje o pokretanju postupka, provodi postupak zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, odlučuje o povredi, propisuje novčane kazne, odlučuje o imunitetu, pravima stranaka u postupku, nalaže određeno postupanje, prodaju imovine itd. Agencija u okviru svojih ovlasti i svojim postupanjem evidentno izravno zadire u širok raspon

poduzetničkih i tržišnih sloboda, koje su, jednako kao i slobodno tržišno natjecanje, ustavne kategorije, a koje slijedom toga mora pratiti odgovarajuća sudska zaštita.

Kada je riječ o sudskoj zaštiti u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, valja naglasiti da se model sudske zaštite u Hrvatskoj nekoliko puta mijenjao upravo zato što se pokazalo da je učinkovita sudska zaštita jedna od ključnih karika djelotvorne provedbe prava tržišnog natjecanja.¹

Od 2012. godine na snazi je pravni model prema kojem je sudski nadzor nad zakonitosti odluka Agencije stavljen u nadležnost VUS-a koji je hijerarhijski najviše upravnosudsko tijelo u RH.² Takva se odluka zakonodavca ocjenjuje razboritom jer se za odlučivanje u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja traži povećana stručnost, znanje i iskustvo, uvjeti koje suci sudova nižeg ranga često ne ispunjavaju. Stoga je opravdana odluka da o toj vrsti sporova odlučuju upravo suci VUS-a.³

U razmatranim sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja odlučuje Vijeće VUS-a sastavljeno od tri suca.⁴ Postupci u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja su hitni i provode se sukladno odredbama ZZTN-a i Zakona o upravnim sporovima. S tim u svezi valja naglasiti da ZZTN regulira čitav niz pitanja koja se odnose na tužbu i upravni spor pred VUS-om i time derogira odredbe ZUS-a. Tako ZZTN regulira razloge i rokove za tužbu,⁵ ovlaštenike na podnošenje tužbe,⁶ pravo stranaka da tijekom postupka iznose nove činjenice

¹ V. o tome: Petrović, S., *Nadležnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja: aktualni prijepori*, u: Pecotić Kaufman, J. (ur.), *Pravo tržišnog natjecanja. Novine u hrvatskom i europskom zakonodavstvu i praksi*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 11 – 21; Akšamović, D., *Sudska kontrola u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja u Hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3 – 4, 2017., str. 405; Rostaš-Beroš, L., *Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1, 2014., str. 345 – 355.

² Akšamović, D., *Sudska kontrola u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3 – 4, 2017., str. 406.

³ Akšamović, *op. cit.* u bilj. 2, str. 406 – 407.

⁴ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN br. 79/09, 80/13, 41/21 (u daljnjem tekstu ZZTN); v. članak 67. st. 1. ZZTN-a.

⁵ Sukladno članku 67. st. 1., tužba se može podnijeti zbog: 1. bitne povrede propisa materijalnog prava, 2. bitne povrede odredbi o postupku, 3. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, 4. pogrešne odluke o novčanoj kazni i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija.

⁶ V. članak 67. st. 5. ZZTN-a.

i dokaze⁷ itd. No u kontekstu ovoga rada posebno treba upozoriti na odredbe kojima se u ZZTN-u uređuju pravni učinci pokretanja upravnog spora pred VUS-om protiv rješenja Agencije. U tom pogledu ZZTN propisuje da „tužba VUS-u ne zadržava izvršenje rješenja, osim u dijelu rješenja koje se odnosi na izrečenu upravno-kaznenu mjeru (novčanu kaznu)“.⁸ Nadalje, u članku 67. st. 2. ZZTN-a propisano je da „tužbe protiv rješenja Agencije kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima ne zaustavljaju tijek postupka“. Iz citiranih odredbi dakle proizlazi da pokretanje upravnog spora tužbom pred VUS-om ima suspenzivni učinak samo za odluku o novčanoj kazni, dok sve druge odluke Agencije postaju izvršne u roku navedenom u rješenju ili u zakonom propisanim rokovima.

U ZZTN-u se, sasvim logično, nigdje na navodi o kojim je sve konkretno odlukama riječ, a radi se o brojnim odlukama koje su ZZTN-om stavljena u nadležnost Agencije. To su primjerice odluka odnosno rješenje Agencije o postojanju zabranjenog sporazuma u kojem su određene mjere, uvjeti i rokovi za otklanjanje štetnih učinaka zabranjenog sporazuma,⁹ zatim rješenje kojim Agencija donosi odluku o ukidanju skupnog izuzeća za pojedini sporazum,¹⁰ rješenje o zlouporabi vladajućeg položaja u kojem se također poduzetnicima mogu odrediti mjere i uvjeti potrebni za otklanjanje štetnih učinaka takvog postupanja kao i zabrana svakog daljnjeg postupanja kojim dolazi do daljnje zlouporabe vladajućeg položaja.¹¹ Nadalje, rješenje o mjerama u slučaju provedbe nedopuštene koncentracije, kojim Agencija između ostalog poduzetnicima može naložiti prodaju ili prijenos stečenih dionica ili poslovnih udjela, zabraniti ostvarivanje prava glasa vezanog uz dionice ili udjele u poduzetnicima, narediti prestanak zajedničkog pothvata ili drugih oblika stjecanja kontrole koji su doveli do nedopuštene koncentracije i slično.¹² Tu su također sve vrste odluka kojima Agencija odlučuje o postupovnim pravima stranaka tijekom postupka koji se provodi pred Agencijom. Primjerice, odluka o odbacivanju inicijative za pokretanje postupka¹³ ili odluke kojima se odlučuje o položaju stranke u postupku¹⁴, itd.

⁷ V. članak 67. st. 3. ZZTN-a.

⁸ Novelom ZZTN-a iz 2021. godine ukinut je izraz upravno-kaznene mjere i taj je zamijenjen izrazom novčana kazna. Stoga se u radu koristi novi zakonski izraz novčane kazne.

⁹ V. članak 9. st. 2. ZZTN-a.

¹⁰ V. članak 58. st. 2. ZZTN-a.

¹¹ Članak 14. st. 1. i 2. ZZTN-a; čl. 58. st. 4. ZZTN-a.

¹² Članak 24. ZZTN-a; čl. 58. st. 8. ZZTN-a.

¹³ Članak 38. st. 4. u svezi s člankom 37. ZZTN-a.

¹⁴ Članak 36. ZZTN-a.

Sve navedene odluke Agencije protekom roka za podizanje tužbe postaju izvršne te na njih tužba nema suspenzivan učinak. Gledano iz ekonomske perspektive i iz pozicije poduzetnika, takve odluke Agencije za poduzetnike mogu biti izrazito nepovoljne. Primjerice, ako je nekom poduzetniku naložena prodaja dionica koje je stekao u postupku nedopuštene koncentracije, zbog čega nije mogao ostvariti poslovne planove i ekonomske koristi koje bi ostvario takvom akvizicijom, te ako on i ospori odluku Agencije u postupku pred VUS-om zbog proteka vremena i promjena koje će za trajanja spora nastupiti na tržištu, taj poduzetnik više vjerojatno neće uopće moći provesti koncentraciju. Ako je taj poduzetnik odlukom Agencije morao prodati dionice svome konkurentu koji je tako ojačao svoj tržišni položaj, za navedenog poduzetnika naknadno osporena odluka Agencije više neće imati smisla niti učinka.

Istovjetne učinke proizvest će i odluka Agencije kojom je primjerice nekom poduzetniku nakon utvrđene zlouporabe vladajućeg položaja naloženo sniženje cijena usluge koje je podigao ili mu je naloženo održavanje na snazi ugovora koji je već raskinuo, zbog čega nije ostvario zacrtani poslovni plan. Presuda VUS-a kojim se poništava odluka Agencije tom poduzetniku, osim moralne satisfakcije, neće vratiti propuštenu poslovnu priliku i eventualno pretrpljenu štetu koju bi on tek morao potraživati u postupku za naknadu štete, čiji je ishod u konačnici dugotrajan i neizvjestan.

Kada je s druge strane riječ o rješenju kojim je Agencija poduzetnicima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju izrekla novčanu kaznu, ZZTN, kao što je rečeno, samo na tu odluku propisuje suspenzivan učinak tužbe. Takvo se pravno rješenje ocjenjuje razumnim, i to iz više razloga. Prvo, jer je odluka o plaćanju kazne ono što poduzetnike najviše pogađa te shodno tome protiv takve odluke gotovo uvijek, osim kada se radi o simboličnim novčanim kaznama, ustaju tužbom pred VUS-om. Drugo, pravo tržišnog natjecanja u RH, u usporedbi s ostalim, posebno razvijenim zapadnoeuropskim državama, još je uvijek u povojima. U takvim uvjetima je važno provoditi razumnu, a ne „represivnu“ kaznenopravnu politiku. Stoga se smatra da je u hrvatskim uvjetima i za hrvatske prilike ovakvo pravno rješenje, barem za sada, primjereno.

Međutim, treba reći da ovakvo pravno rješenje nije preuzeto iz zakonodavstva EU-a. Sukladno članku 278. UFEU-a, tužba Sudu EU-a protiv odluke Komisije ne odgađa izvršenje odluke Komisije. Dakle, pravo EU-a ne poznaje iznimke u obliku suspenzivnog učinka tužbe protiv odluke Komisije. Sve su odluke Komisije u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja izvršne, kako one o kazni tako i one kojima se odlučuje o povredi članaka 101. i 102. UFEU-a, i poduzetnicima nalažu i propisuju određeno postupanje.

Jedina pravna sredstva kojima se i u hrvatskom i u europskom upravnom sporu može zaustaviti ili odgoditi izvršenje osporavane odluke tijela za zaštitu

tržišnog natjecanja jesu privremene mjere i odgodni (suspenzivni) učinak tužbe.

2.1. Privremene mjere

Privremene mjere u pravnoj nomenklaturi svrstavaju se u tzv. mjere osiguranja.¹⁵ Riječ je o važnom pravnom institutu koji je primarno dijelom ovršnog prava, ali ga nalazimo i u propisima drugih pravnih grana, npr. prava društava¹⁶, kaznenog prava¹⁷, obiteljskog prava¹⁸ itd. Iako je riječ o institutu koji se učestalo primjenjuje u pravnoj praksi, u doktrini je prilično rijetko i oskudno definiran. Prema jednoj od često citiranih definicija, „privremene mjere su sredstva vremenski ograničenog osiguranja budućeg ostvarenja vjerovnikovog potraživanja, ali u određenim slučajevima i sredstva kojima se ostvaruje vremenski ograničeno, djelomično ili potpuno, namirenje tražbine prije njezina utvrđenja ovršnom ispravom, odnosno sredstva provizornog uređenja odnosa među strankama do njihovog konačnog uređenja pravomoćnom ili ovršnom odlukom, koja se, u pravilu određuju ako se učini vjerojatnim postojanje tražbine te ako se učini vjerojatnim ili opasnost da bi bez takve mjere bilo onemogućeno ili znatno otežano ostvarenje tražbine, ili da je mjera potrebna da bi se spriječilo nasilje ili nastanak nenadoknadive štete koja prijeti, ili da je iz drugih važnih razloga potrebno mjerom privremeno utvrditi sporni odnos među strankama“.¹⁹ Prema drugoj, nešto kraćoj definiciji, privremene mjere određuju se „kao sredstva vremenski ograničenog osiguranja budućeg ostvarenja vjerovnikovog potraživanja koja se mogu odrediti prije pokretanja i tijekom sudskog ili upravnog postupka, te nakon okončanja tih postupaka, sve dok izvršenje ne bude provedeno, pod uvjetom da vjerovnik učini vjerojatnim svoje potraživanje i opasnost da će se inače ostvarenje potraživanja spriječiti ili znatno otežati“.²⁰

¹⁵ U Ovršnom zakonu privremene mjere nalaze se u trećem dijelu Zakona pod nazivom Osiguranje i regulirane su člancima 340. – 347. OZ-a.

¹⁶ Zakon o trgovačkim društvima (NN br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19; dalje u tekstu ZTD). ZTD privremene mjere spominje u dva članka, u članku 363.b i 622.

¹⁷ O privremenim mjerama u svezi s kaznenim postupcima vidi npr. Mihelčić, G.; Vučkov, D., *Osiguranje oduzimanja imovinske koristi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 417 – 441.

¹⁸ U Obiteljskom zakonu Privremene mjere regulirane su u V. glavi Zakona koja nosi naslov Posebni postupci osiguranja.

¹⁹ Dika, M., *Vrste privremenih mjera prema Ovršnom zakonu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 19, 1998., str. 750.

²⁰ Ruždjak, M., *Prethodne i privremene mjere osiguranja potraživanja*, u: *Zaštita vjerovnika*, Zagreb, 1994. (preuzeto iz: Dika, M., *Građansko ovršno pravo*, knjiga I., Narodne

Iz citiranih određenja proizlaze sljedeća ključna obilježja privremenih mjera: Privremene mjere su sredstva osiguranja ili namirenja novčanih i nenovčanih tražbina.

One su vremenski ograničena sredstva osiguranja.

U odnosu na glavni spor one su akcesornog, supsidijarnog i konzervacijskog karaktera.

Mogu se odrediti prije pokretanja i tijekom sudskog ili upravnog postupka te nakon okončanja tih postupaka, sve dok izvršenje ne bude provedeno.

Njihova je osnovna funkcija stvoriti uvjete za buduće ostvarenje tražbina vjerovnika onda kada postoji opasnost da će namirenje biti ili onemogućeno ili otežano. Međutim, privremene mjere mogu biti i sredstva privremenog i provizornog uređenja odnosa između stranaka u situacijama kada postoji opasnost da će za jednu od stranaka nastupiti teška i nepopravljiva šteta.²¹

Iz izloženog jasno proizlazi da privremene mjere, osim konzervacijske, odnosno zaštitne, te anticipativne funkcije, u kojem slučaju je objekt osiguranja pretežito vjerovnikova tražbina, mogu imati i regulacijsku funkciju, kada govorimo o tzv. regulacijskim privremenim mjerama.

Regulacijske privremene mjere jesu prema stajalištu doktrine privremene mjere kod kojih je objekt osiguranja sporni pravni odnos među strankama.²² One se mogu sastojati u normiranju odnosa među strankama konstitutivnim određivanjem njihova sadržaja, u izdavanju naloga i zabrana, u uređenju odnosa između stranaka u povodu deklaratornih i konstitutivnih parnica kako bi se mogla zaštititi prava i obveze stranaka koje mogu nastati ako deklaratorni odnosno konstitutivni zahtjev bude prihvaćen.²³

U sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju, s obzirom na činjenicu da podnošenje tužbe u upravnom sporu proizvodi suspenzivan učinak na izrečenu novčanu kaznu, nema puno prostora za primjenu konzervacijskih privremenih mjera. Odnosno, u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja privremene mjere rijetko će se tražiti radi osiguranja tražbina. To zato što na strani poduzetnika koji su u pravilu predlagatelji privremene mjere naprosto ne postoji pravni interes niti potreba za ovom vrstom mjera jer oni nemaju (novčanu) tražbinu koja je objekt zaštite. Konzervacijske privremene mjere eventualno bi mogla tražiti Agencija kako bi osigurala naplatu izrečene novčane kazne ako postoji vjerojatnost da će kažnjeni poduzetnik poduzeti pravne radnje koje će

novine, Zagreb, 2007., str. 847).

²¹ Dika, *op. cit.* u bilj. 19, str. 747.

²² Dika, *op. cit.* u bilj. 19, str. 784. V. o tome i Dika, M., *Građansko ovršno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 847 – 848.

²³ Dika, *op. cit.* u bilj. 19, str. 784.

prouzročiti umanjene imovine kako bi osujetio naplatu novčane kazne. Međutim, za izricanje takve mjere Agencija bi morala imati čvrste dokaze koji bi potkrijepili njezine tvrdnje. Sama tvrdnja Agencije bez konkretnih dokaza o radnjama ili predradnjama koje za ishod imaju umanjene imovine ne bi bila dostatna.

Međutim, situacija je drukčija u pogledu mogućnosti primjene regulacijskih privremenih mjera. Regulacijske privremene mjere mogle bi biti adekvatan instrument pravne zaštite poduzetnika protiv odluka Agencije kada se poduzetnicima rješenjem Agencije nalaže određeno postupanje.²⁴ Njima bi sud mogao poduzetnicima osigurati privremenu i provizornu pravnu zaštitu protiv odluke Agencije sve do okončanja spora pred VUS-om. No tu tvrdnju svakako treba testirati na konkretnim primjerima, posebno s obzirom na to da ZUS pored privremenih mjera poznaje i regulira i odgovni učinak tužbe, koji omogućuje odgodu izvršenja odluke AZTN-a sve do okončanja spora pred VUS-om.

Stoga se s tim u svezi kao temeljno postavlja pitanje u kojim se slučajevima u upravnom sporu mogu primijeniti privremene mjere, a u kojima odgovni učinak tužbe.

Osim navedenog, čitav je niz i drugih pitanja koja se postavljaju u svezi s primjenom instituta privremenih mjera, ali i odgovnog učinka tužbe u upravnom sporu. Primjerice tko je ovlašten podnijeti prijedlog, što prijedlog mora sadržavati, koji su rokovi u kojima se može tražiti privremena mjera ili odgovni učinak tužbe, pitanje početka i prestanka trajanja mjere, kriterija koji se moraju ispuniti da bi sud udovoljio zahtjevu stranaka i druga.

Odgovor na navedena pitanje daje se analizom odredbi ZUS-a kojima se reguliraju privremene mjere i odgovni učinak tužbe.

2.1.1. Pravna kvalifikacija, vrste privremenih mjera i druga otvorena pitanja

Privremene mjere u ZUS-u su regulirane samo jednom zakonskom odredbom. U članku 47. st. 1. ZUS-a propisuje se da: „Sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta“.²⁵ I dalje se u članku 47. u dva stavka (st. 2. i 3.) propisuje da o privremenoj mjeri sud odlučuje rješenjem, a da se na to rješenje može uložiti žalba.

²⁴ Takvo stajalište iznosi se i u domaćoj doktrini. Navodi se da se zona primjene regulacijske privremene zaštite sve više proširuje – ona zahvaća, pored klasičnih susjedskih, najamnih i zakupnih odnosa, odnose obiteljskog prava,... ali i prava tržišnog natjecanja. Dika, *op. cit.* u bilj. 22, str. 849.

²⁵ Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (dalje u tekstu ZUS); v. članak 47. st. 1. ZUS-a.

Analizom i raščlambom razmatrane odredbe moguće je, a da se ne učini kakva pogreška, zaključiti (samo) sljedeće:

a) Prvo, sud *može* izdati privremenu mjeru samo *na prijedlog stranke*.

Valja naglasiti da se isticanje i naglašavanje općepoznate pravne pretpostavke kao što je okolnost da sud *može* izdati privremenu mjeru samo na temelju prijedloga stranke *može* činiti krajnje banalnom. Međutim, u kontekstu razmatrane problematike o osobitostima i razlikama između privremenih mjera i odgovornog učinka tužbe u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju riječ je o pravnoj pretpostavci koju treba posebno apostrofirati. Naime, kod odgovornog učinka tužbe sud *može* po službenoj dužnosti (*ex offio*) odlučiti o tome da odgodi učinak izvršne odluke, dok kod privremenih mjera sud nema takvu ovlast. Shodno tome, s razlogom se ističe okolnost da odluku o privremenoj mjeri sud *može* donijeti samo na temelju prijedloga stranke.

b) Drugo, sud ima ovlast izdati privremenu mjeru samo ako je to nužno da bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.

Iz izloženog evidentno proizlazi da razmatrana odredba ZUS-a tek na jednoj vrlo općenitoj i načelnoj razini regulira prilično važan i kompleksan pravni institut kao što je ovaj o privremenim mjerama. Već površan uvid u tu odredbu pokazuje da ona ne daje odgovor na većinu prethodno navedenih pitanja, kao što je primjerice pitanje o vrsti privremenih mjera koje bi sud mogao odrediti, o rokovima u kojima se *može* podnijeti prijedlog, o sadržaju prijedloga itd.

Nadalje, načelni i apstraktni karakter razmatrane odredbe također postavlja zahtjev za njezinim analitičkim i detaljnim tumačenjem. Primjerice, sasvim razložnim čini se postaviti pitanje kako (u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja) tumačiti pojam (teške i nepopravljive) štete koji je ključan kriterij za određivanje privremene mjere. Zatim valja dati i odgovor na pitanje tko se sve u razmatranoj vrsti sporova, osim Agencije i poduzetnika, *može* smatrati *strankom u postupku* u smislu odredbe iz članka 47. st. 1. ZUS-a, a time i aktivno legitimiranim za podnošenje prijedloga za izdavanje privremene mjere.

Evidentno je da naznačena pitanja nisu tek teorijska ili hipotetska pitanja, nego je riječ o pitanjima koja su iznimno značajna za primjenu razmatranog instituta u praksi i koja stoga zahtijevaju davanje što je moguće preciznijih odgovora.

2.1.1.1. O vrsti privremenih mjera i pretpostavkama za određivanje privremene mjere

Prvo je pitanje koje se razmatra u nastavku rada ono o vrsti privremene mjere koju sud *može* izdati temeljem prijedloga stranke. U tome pogledu u ZUS-u

se samo kratko i sažeto navodi da „sud može izdati privremenu mjeru“, a da se dalje detaljnije ne navodi koje i kakve bi mjere sud mogao izdati. S obzirom na to da ZUS šuti o tome kakve privremene mjere sud može izdati, čini se ispravnim zaključiti da sud može izdati bilo koju mjeru koju stranke predlože.²⁶

ZUS je ovakvim normiranjem instituta o privremenim mjerama evidentno ostavio širok diskrecijski prostor sucu koji odlučuje o prijedlogu stranke za izdavanjem privremene mjere. Hipotetski gledano to znači da ne postoji prepreka da sud izda bilo tzv. konzervacijsku ili tzv. anticipativnu privremenu mjeru, bilo tzv. regulacijsku privremenu mjeru, premda, kao što je uvodno već navedeno, u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju nema puno prostora za izdavanjem konzervacijske privremene mjere. To zato što će u sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja objekt osiguranja pretežito biti sporni pravni odnos između stranaka, u kojem slučaju govorimo o regulacijskim privremenim mjerama. U toj vrsti sporova regulacijskom bi se zaštitom nastojalo u sadašnjosti osigurati prava predlagatelja osiguranja koja bi on mogao steći uspješnim okončanjem sudskog postupka.²⁷ Primjerice, u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja regulacijsku privremenu mjeru mogao bi tražiti poduzetnik kojemu je rješenjem Agencije utvrđena zlouporaba vladajućeg položaja te mu je radi otklanjanja štetnih učinaka njegova postupanja na tržištu naložena obveza raskida već sklopljenog ugovora. U opisanom slučaju privremenom mjerom ishodio bi se ostanak spornog ugovora na snazi sve dok VUS u glavnom postupku ne odluči o zakonitosti odluke Agencije koju poduzetnik osporava tužbom. Jednako tako regulacijskom privremenom mjerom privremenu pravnu zaštitu mogao bi primjerice tražiti i poduzetnik protiv odluke Agencije o ukidanju izuzeća za pojedini sporazum. Ukidanje odluke Agencije o izuzeću sporazuma imalo bi za učinak *ex lege* ništetnost takvog sporazuma. Takva bi odluka Agencije po nastupu pravomoćnosti postala izvršna, a sam sporazum ništetan. Podnošenjem prijedloga za izdavanjem privremene mjere zaštitila bi se prava predlagatelja osiguranja do okončanja upravnog spora protiv rješenja Agencije. Dakle pojednostavljeno rečeno, sporazum se ne bi smatrao ništetnim dok se o tom pravnom pitanju vodi spor pred VUS-om, odnosno do pravomoćnosti odluke VUS-a.

Dakle, u oba navedena primjera, usvoji li sud prijedlog za izdavanjem mjere, zaustavila bi se primjena odluke Agencije, odnosno poduzetnici ne bi bili dužni

²⁶ V. o tome: Staničić, F., *Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovorni učinak tužbe*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., str. 159 – 173; Rajko, A.; Foretić, D., *Upravni spor – odgovorni učinak tužbe i privremena mjera na prijedlog tuženika*, Informator, vol. 65, br. 6463, 2017., str. 23.

²⁷ Više o tome: Dika, *op. cit.* u bilj. 22, str. 782.

postupiti po odluci Agencije sve do okončanja glavnog postupka pred VUS-om. Međutim odluka o tome hoće li sud usvojiti prijedlog stranke za izdavanjem privremene mjere ili ne u konačnici će ovisiti o tome jesu li se ispunile zakonske pretpostavke za izdavanjem mjere.

Sada se postavlja pitanje: Koje se to pretpostavke sukladno ZUS-u moraju ispuniti da bi sud usvojio prijedlog za izdavanjem privremene mjere?

Zbog paušalnog karaktera odredbe iz članka 47. ZUS-a u kojoj se samo vrlo općenito navodi da sud može izdati privremenu mjeru ako je to „nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta“, upravni sudovi nerijetko se u njezinu tumačenju oslanjaju na odredbe Ovršnog zakona,²⁸ premda treba naglasiti da se u pogledu privremenih mjera u upravnim sporovima odredbe Ovršnog zakona ne primjenjuju, niti ZUS upućuje na njegovu primjenu.²⁹

U Ovršnom zakonu se u pogledu *pretpostavki za izricanje privremenih mjera* propisuje sljedeće. U članku 344. Ovršnog zakona propisuje se da se „privremena mjera radi osiguranja novčane tražbine može odrediti ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnim postojanje tražbine i opasnost da će bez takve mjere protivnik osiguranja spriječiti ili znatno otežati naplatu svoje tražbine time što će svoju imovinu otuđiti, prikriti ili na drugi način njome raspolagati“. Zatim se u članku 345. Ovršnog zakona u pogledu ove vrste mjere također navodi da se radi „osiguranja novčane tražbine može odrediti svaka mjera kojom se postiže svrha takva osiguranja...“.

Nadalje, u članku 346. Ovršnog zakona određuje se da se „radi osiguranja nenovčane tražbine može odrediti privremena mjera ako predlagatelj osiguranja učini vjerojatnim postojanje svoje tražbine te ako učini vjerojatnim i opasnost da bi bez takve mjere protivnik osiguranja spriječio ili znatno otežao ostvarenje tražbine, osobito time što bi promijenio postojeće stanje stvari ili ako učini vjerojatnim da je mjera potrebna da bi se spriječilo nasilje ili nastanak nenadoknadle štete“.

²⁸ V. primjerice rješenje Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4454/14-7 od 25. 1. 2017., i rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-260/14-10, od 3. 6. 2015. Na mogućnost primjene pravila Ovršnog zakona kao pomoćnih pravila upućuje i domaća doktrina. Navodi da se zbog podnormiranosti instituta o privremenim mjerama sudovi mogu pomoći pravilima Ovršnog zakona. Tako, Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 26, str. 161.

²⁹ U presudama upravnih sudova, uključujući i presude VUS-a, nailazi se na oprečna stajališta u pogledu analogne primjene odredbi Ovršnog zakona. Tako se u nekim presudama u pogledu kriterija za određivanje privremenih mjera izravno upućuje na analognu primjenu kriterija koje propisuje Ovršni zakon (vidi odluke navedene u bilj. 28), dok se u nekim presudama primjena odredbi Ovršnog zakona izrijekom isključuje (presuda Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: Usž-471/2014-2).

I posljednje, u članku 347. st. 1. Ovršnog zakona navodi se da se „radi osiguranja nenovčanih tražbina može odrediti svaka mjera kojom se postiže svrha takva osiguranja...“. I dalje se u stavku 2. ovog članka navodi da „ako je to nužno radi sprječavanja nastanka nenadoknadive ili teško nadoknadive štete, nasilja ili ako je iz drugih važnih razloga to potrebno radi osiguranja pravnog reda, sud može odrediti privremenu mjeru kojom će privremeno urediti sporni odnos među strankama“.

Iz izloženih odredbi Ovršnog zakona u doktrini su se razvila brojna tumačenja koja zapravo daju najcjelovitiji odgovor na postavljeno pitanje o pretpostavkama za izdavanje privremenih mjera, a iz kojih proizlazi da odgovor na postavljeno pitanje nije jednoznačan. Do istog zaključka vodi nas i provedena analiza.

Naime sadržaj prijedloga za izdavanje privremene mjere u sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja ovisan je, kao i u bilo kojoj drugoj vrsti sporova, o vrsti privremene mjere čije se izdavanje traži, kao i o tome traži li se mjera osiguranja za novčane ili nenovčane tražbine.

Shodno tome, ako stranke u postupku protiv Agencije od suda traže izdavanje konzervacijske (ili anticipativne) privremene mjere, tada podnositelj prijedloga u svom prijedlogu za izdavanje privremene mjere mora učiniti vjerojatnim 1/ *postojanje* (neke svoje novčane ili nenovčane) *tražbine* te 2/ *opasnost* da će bez poduzete mjere naplata ili ostvarenje njegove tražbine biti spriječena ili otežana.³⁰

Ako, s druge strane, stranke traže izdavanje regulacijskih privremenih mjera, koje indirektno regulira odredba članka 347. st. 2. Ovršnog zakona, tada je prvo, kao opću pretpostavku, potrebno dokazati *postojanje nekog pravnog odnosa* među strankama i da je on *sporan*. Trebalo bi uzeti da bi neki odnos bio sporan ako bi među strankama bilo sporno njegovo postojanje ili pravna valjanost, odnosno ako bi bila sporna prava i obveze koji iz njega proizlaze.³¹ Tu pretpostavku u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja ne bi trebalo biti teško dokazati. Dovoljan dokaz bila bi podnesena tužba VUS-u protiv osporavanog rješenja Agencije.

Pored te opće pretpostavke, kod ove vrste privremenih mjera (regulacijskih) potrebno je također dokazati *nužnost* privremenog uređenja spornog odnosa radi sprječavanja nastanka *teške i nepopravljive štete*.³² Dakle, drukčije rečeno, podnositelj prijedloga za izdavanje privremene mjere mora dokazati (ili barem

³⁰ Tako: Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012., str. 234.

³¹ Dika, *op. cit.* u bilj. 19, str. 781.

³² Dika, *op. cit.* u bilj. 22, str. 889.

učiniti vjerojatnim) da će pretrpjeti ne bilo kakvu, nego *tešku štetu* koja se (u slučaju pozitivnog ishoda sudskog postupka) *neće moći popraviti*.

Opisano na hipotetskom primjeru, takvu bi štetu u razmatranoj vrsti sporova, po ocjeni autorice ovog rada, pretrpio poduzetnik protiv kojeg je Agencija temeljem saznanja o provedenoj koncentraciji provela *ex offio* postupak ocjene koncentracije. U tom postupku koncentracije koja se realizirala stjecanjem dionica drugog poduzetnika, Agencija bi ovom poduzetniku rješenjem naložila prodaju dionica, i to nakon što je u postupku ocjene koncentracije utvrdila da se radi o tzv. nedopuštenoj koncentraciji. Istim rješenjem Agencija bi potonjem poduzetniku u cilju otklanjanja štetnih učinaka (već provedene koncentracije) naložila prodaju stečenih dionica te bi mu zbog neprijave namjere provedbe koncentracije i provedbe nedopuštene koncentracije izrekla i novčanu kaznu. Podigne li protiv takvog rješenja Agencije poduzetnik tužbu pred VUS-om, temeljem članka 67. st. 4. ZZTN-a došlo bi do odgode dijela rješenja koji se odnosi na obvezu plaćanja novčane kazne, ali ne i do odgode dijela rješenja o obvezi prodaje dionica. To znači da bi nastupom pravomoćnosti rješenja Agencije poduzetnik bio dužan prodati svoje dionice. Radi zaustavljanja izvršenja dijela rješenja kojim mu se nalaže prodaja dionica, poduzetnik bi morao zatražiti od suda izdavanje (regulacijske) privremene mjere. Odbije li sud izdati traženu privremenu mjeru, poduzetnik bi stečene dionice morao prodati i time bi doista mogao pretrpjeti tešku štetu koja se u slučaju pozitivnog ishoda podnesene tužbe VUS-u više ne bi mogla popraviti. To zato što potonji poduzetnik možda više nikada neće biti u prilici kupiti dionice koje je morao prodati, a time je propustio poslovnu priliku koju možda više nikada neće imati jer je njegove dionice kupio neki treći poduzetnik koji ih ne želi prodati. Nema dileme da bi se u opisanom slučaju radilo o nastupu teške i nepopravljive štete. Međutim, važno je naglasiti da se sud pri odlučivanju o osnovanosti prijedloga za izdavanjem mjere neće zadovoljiti samo tvrdnjama o nastupu štete.³³ Podnositelj prijedloga mora uvjeriti sud da je opasnost od nastupa štete objektivna i izgledna i to mora potkrijepiti i odgovarajućim dokazima.

Premda kod nas ne postoji značajniji broj odluka koje se odnose na privremene mjere u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja, pitanjem nastupa štete baš u svezi s izdavanjem privremene mjere u sporu koji se odnosi na zaštitu tržišnog natjecanja VUS se bavio u odluci poslovni broj: UsII-7/15-17 od 8.

³³ Primjerice, Upravni sud u Rijeci u svojoj praksi nije prihvatio argumentaciju o nanošenju teško popravljive štete tužitelju ako se ona temelji na općim tvrdnjama bez valjanih dokaza kojima se uspostavlja osnovana relacija između izvršenja rješenja i štete na koju se stranka poziva. (Preuzeto iz: Rajko, A., *Određivanje odgovornog učinka tužbe u upravnom sporu*, Informator, vol. 60, br. 6100 – 6101, 2012., str. 6, bilj. 14).

svibnja 2015. godine.³⁴ U navedenom postupku tužitelj, odvjetničko društvo iz Zagreba, podnijelo je tužbu protiv odluke Agencije zato što je Agencija odbacila inicijativu odvjetničkog društva za pokretanjem postupka utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja protiv poduzetnika HRT-a. Odvjetničko društvo tražilo je da Agencija provede postupak utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv poduzetnika HRT-a jer je HRT (kao poduzetnik u vladajućem položaju) navedeno odvjetničko društvo isključio iz daljnijeg postupka pregovaranja vezano uz povjeravanje obavljanja odvjetničkih usluga za HRT. Tužitelj je tražio da VUS donese privremenu mjeru kojom će se naložiti HRT-u da odvjetničko društvo uključi u postupak pregovaranja radi zaključenja ugovora o zastupanju po izmijenjenom prijedlogu ugovora o zastupanju u prekršajnim postupcima te da odvjetničkom društvu omogući ostvarivanje svih prava i obveza koja mu po toj osnovi pripadaju, a da mu prvenstveno predoči izmijenjeni prijedlog ugovora o zastupanju u prekršajnim postupcima, i to u roku od 8 dana. Odvjetničko društvo također je tužbom tražilo da navedenu privremenu mjeru odredi do donošenja presude VUS-a u predmetnoj stvari.

VUS je odbio prijedlog za izdavanjem privremene mjere. U obrazloženju svoje odluke VUS u osnovnome navodi da u prijedlogu za izdavanjem privremene mjere tužitelj nije učinio vjerojatnim niti svoje potraživanje, niti da je na bilo koji način dokazao da je izdavanje mjere nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta za njegovo buduće poslovanje. Naime, tužitelj je, obrazlažući svoj prijedlog za izdavanjem privremene mjere, tek naveo da smatra da je samovoljnim postupkom HRT-a koji ga je isključio iz daljnjih pregovora o sklapanju ugovora povrijeđen zakon te da će mu zbog toga nastupiti teška i nepopravljiva šteta u poslovanju. Takvu tvrdnju VUS nije smatrao niti osnovanom niti dostatno potkrijepljenom konkretnim dokazima.

Za razliku od podnositelja prijedloga, kojem zakon evidentno nameće niz pretpostavki o čijem ispunjenju ovisi uspjeh u postupku povodom izdavanja privremene mjere, ZUS, a to je prethodno u radu već konstatirano, sudu daje širok diskrecijski prostor da odluči o vrsti i prikladnosti predložene mjere. U tom smislu izdavanje mjere uvelike ovisi o sadržaju prijedloga, o subjektivnom dojmu suca koji odlučuje u postupku, ali i o dokazima kojima će podnositelj zahtjeva potkrijepiti svoj zahtjev za izdavanje privremene mjere. Međutim, to ne znači da ne postoje ograničenja o kojima sud ipak treba voditi računa. Ocjenjuje se da u sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja sud ne bi trebao donositi privremene mjere ireverzibilnog i/ili ireparabilnog učinka, odnosno sve one koje bi vođenje upravnog spora protiv odluke Agencije učinilo potpuno besmislenim. Takvima treba smatrati sve one mjere kojima se unaprijed ili neu-

³⁴ VUSRH, UsII-7/15-17 od 8. 5. 2015.

tralizira ili prejudicira ishod glavnog postupka.³⁵

I na kraju ovog dijela izlaganja o vrsti privremenih mjera i pretpostavkama za njihovo izdavanje, ocjenjuje se nužnim barem kratko osvrnuti se i na pitanje o pravnoj legitimaciji za podnošenje prijedloga za izdavanjem privremene mjere. To zato što je riječ o jednoj od ključnih procesnih pretpostavki koju će sud morati utvrditi *ex off* prije negoli se uopće upusti u odlučivanje o prijedlogu za izdavanje privremene mjere. Konkretnije rečeno, valja odgovoriti na pitanje tko se u smislu odredbe iz članka 47. st. 1. ZUS-a u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja može podvesti pod pojam „stranka u postupku“.

Naime, u sporovima u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja osim Agencije i poduzetnika,³⁶ za koje je potpuno nesporno da imaju položaj stranke u postupku, pojavljuju se i treće osobe, tzv. podnositelji inicijative,³⁷ kao i osobe kojima su dana istovjetna prava kao i podnositeljima inicijative.³⁸ Navedene osobe sukladno ZZTN-u nemaju položaj stranke u postupku pred Agencijom, međutim, temeljem članka 67. st. 5. ZZTN-a one mogu ustati tužbom protiv odluke Agencije. To znači da one kao tužitelji u postupku pred VUS-om imaju položaj stranke. Stoga se postavlja pitanje mogu li te osobe temeljem članka 67. st. 5. podnijeti tužbu VUS-u protiv odluke Agencije³⁹ te mogu li iste osobe podnijeti prijedlog sudu za izdavanje privremene mjere. Odgovor na to pitanje daje odredba iz članka 17. ZUS-a u kojoj stoji da je tužitelj, dakle stranka u postupku, „fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela...“.⁴⁰ Sukladno ZUS-u to može biti čak i osoba bez pravne osobnosti poput primjerice podružnice, skupine osoba, npr. udruženja potrošača i slično. Nadalje, osim navedenih osoba, ZUS u članku 19. predviđa da sud može po službenoj

³⁵ Dika, *op. cit.* u bilj. 22, str. 785.

³⁶ Za tumačenje pojma poduzetnik u pravu tržišnog natjecanja vidi više: Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S., *Pravo tržišnog natjecanja*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 108 – 111; Pošćić, A., *Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 2, 2008., str. 917 – 939.

³⁷ V. o tome čl. 36. i 37. ZZTN-a.

³⁸ Odredba iz članka 36. st. 3 ZZTN-a propisuje: „Osoba koja smatra da se u postupku koji je u nadležnosti Agencije odlučuje o njezinim pravima ili pravnim interesima, a nema položaj stranke u postupku, može podnijeti pisani zahtjev Agenciji za priznavanje istih postupovnih prava koja ima podnositelj inicijative iz članka 37. ovoga Zakona, ako dokaže postojanje tog interesa“.

³⁹ Sukladno članku 67. st. 5. ZZTN-a navedene osobe mogu podnijeti tužbu samo protiv sljedećih odluka Agencije: 1) protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje da nije narušeno tržišno natjecanje te 2) protiv rješenja kojim se obustavlja postupak.

⁴⁰ V. Đerđa, Šikić, *op. cit.* u bilj. 30, str. 130 – 137.

dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati i zainteresiranu osobu da sudjeluje u sporu te se navodi da je zainteresirana osoba ovlaštena, kao i tužitelj, samostalno poduzimati sve radnje u postupku pod uvjetom da je poslovno sposobna. Treba istaknuti i da se u upravnom sporu zainteresirana osoba može javiti kako na strani tuženika tako i na strani tužitelja te da ima pravo koristiti se svim pravnim lijekovima u upravnom sporu.⁴¹ Time je zapravo dan odgovor na postavljeno pitanje. Dakle, osim Agencije i poduzetnika prijedlog za izdavanjem privremene mjere mogu podnijeti i podnositelji inicijative kao i osobe kojima su dana istovjetna prava kao i podnositeljima inicijative. Isti krug osoba bio bi aktivno legitimiran podnijeti i prijedlog za odgovornim učinkom tužbe, o čemu razrada slijedi.

2.2. Odgodni učinak tužbe s posebnim osvrtom na razlike od privremenih mjera

Drugi institut koji se razmatra u okviru ovoga rada, a koji se barem na prvi pogled po cilju i svrsi može smatrati sličnim i usporedivim s prethodno analiziranim institutom privremenih mjera jest institut o odgodnom učinku tužbe. Riječ je o specifičnom (no ne i potpuno novom) obliku pravne zaštite protiv odluka donesenih u upravnom postupku, protiv kojih ne postoji pravo na žalbu.⁴²

I taj je institut ZUS-a, kao i prethodno razmatrani institut privremenih mjera, reguliran tek jednom zakonskom odredbom. U članku 26. ZUS-a samo se u dva stavka navodi sljedeće. U prvom stavku se navodi da tužba nema odgodni učinak, osim kad je to zakonom određeno, te se dalje u drugom stavku navodi da sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak 1/ ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, 2/ ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke te 3/ ako odgoda nije protivna javnom interesu.⁴³

Usporedimo li razmatranu odredbu iz članka 26. ZUS-a s odredbom iz članka 47. ZUS-a koja regulira privremene mjere, moguće je uočiti nekoliko važnih razlika.

1/ Prva je da odluku o odgodnom učinku tužbe, za razliku od privremenih mjera, sud može donijeti na temelju prijedloga stranke, ali i *ex officio*, dakle po službenoj dužnosti. Iz navedenog je razvidno da sud ima šire ovlasti pri odlu-

⁴¹ *Ibid.*, str. 141 – 143.

⁴² V. o tome: Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 26, str. 160; Đerđa, Šikić, *op. cit.* u bilj. 30, str. 174 – 177.

⁴³ V. o tome: Rajko, A., *U čemu se ne sastoji javni interes? (Upravnoprocesna perspektiva)*, IUS-INFO, 2018., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2018B1198> (11. 2. 2021.).

čivanju o odgovnom učinku tužbe negoli kod primjene privremenih mjera kod kojih je sud vezan prijedlogom stranke.

Međutim, valja istaknuti da je time sud dobio ne samo šire ovlasti, nego i težu zadaću jer bi trebao samoinicijativno odrediti odgovni učinak tužbe ako procijeni da postoji opasnost od nastupa štete i uz uvjet da odluka o odgodi nije protivna javnopravnom interesu.

2/ Drugo, uočava se da ZUS propisuje različite pretpostavke i kriterije za izdavanje privremenih mjera i odgovnog učinka tužbe. Tako kod privremenih mjera ZUS traži ispunjenje samo jedne zakonske pretpostavke, a ta je dokazivanje nastupa *teške i nepopravljive štete*, dok kod odgovnog učinka tužbe ZUS propisuje tri pretpostavke koje se moraju kumulativno ispuniti da bi sud mogao donijeti odluku o odgovnom učinku tužbe. Prva pretpostavka je nastup štete, odnosno dokazivanje uzročno- posljedične veze između izvršenja rješenja i nastupa štete, druga je nemogućnost ulaganja redovitog pravnog lijeka, dakle podnošenja žalbe protiv odluke Agencije, a treća je da odgoda nije protivna javnom interesu.

Kada je riječ o šteti kao jednoj od zajedničkih pretpostavki i za izdavanje privremenih mjera i odgovnog učinka tužbe, valja istaknuti da ZUS navodi različite pojavne oblike štete za određivanje odgovnog učinka tužbe odnosno privremenih mjera.

Tako sukladno članku 47. st. 1. ZUS-a u prijedlogu za izdavanje privremene mjere tužitelj mora dokazati nastup *teške i nepopravljive štete*, dakle one štete koja se neće moći popraviti, dok sukladno članku 26. st. 2. ZUS-a tužitelj mora dokazati nastup štete *koja bi se teško mogla popraviti*, dakle teško popravljive, ali ipak popravljive štete.

Premda se na prvi pogled može činiti da nije riječ o posebno važnoj razlici, uporaba različitih lingvističkih formulacija neprijeporno dovodi do bitnih razlika u primjeni i tumačenju razmatranih instituta u praksi.

Osim izloženih razlika, koje treba smatrati ključnim razlikama analiziranih instituta, valja upozoriti i na neke druge značajke i osobitosti instituta o odgovnom učinku tužbe. Tako je jedno od važnih obilježja instituta o odgovnom učinku tužbe da se taj učinak može odrediti samo protiv „izvršnih rješenja“. Pri tome treba uzeti u obzir da nije svako rješenje koje se može osporavati u upravnom sporu ujedno i izvršno.⁴⁴ U tom smislu, odgovni učinak ne bi se mogao tražiti protiv onih rješenja koja nisu izvršna. Uz navedeno treba naglasiti i da odgovni učinak tužbe ne utječe na izvršnost rješenja. Rješenje nekog

⁴⁴ Rajko, Foretić, *op. cit.* u bilj. 26, str. 23 i dalje; Rajko, A., *Odnos odredaba članka 26. i članka 47. Zakona o upravnim sporovima*, IUS-INFO, 26. 7. 2012., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2012B501> (21. 4. 2021.).

regulativnog tijela postat će izvršno, ali se njegovo izvršenje odgađa. To u biti znači da se odgovdni učinak tužbe može tražiti tek po okončanju upravnog postupka ili spora. Navedena tvrdnja u načelu ne vrijedi za privremene mjere. Privremene se mjere sukladno pretežitim stajalištima zastupljenim u domaćoj doktrini mogu tražiti prije, tijekom i nakon okončanja upravnog ili sudskog postupka.⁴⁵ Međutim, takvo stajalište ne zastupa i Visoki upravni sud, barem ne u pogledu zahtjeva za izdavanjem privremenih mjera u svezi s upravnim sporom. Naime, u rješenju VUS-a poslovni broj: Usž-417/2014-2 VUS je potvrdio rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj UsI-747/14-2 od 23. svibnja 2014., kojim je odbijen zahtjev tužitelja za izdavanjem privremene mjere protiv rješenja Porezne uprave jer tužitelj nije prethodno pokrenuo upravni spor. VUS navodi da je prvostupanjski sud pravilno upozorio na odredbu iz članka 22. st. 1. ZUS-a kojom je propisano da se spor pokreće tužbom te je pravilno zaključio da odluku o privremenoj mjeri nije moguće donijeti kada istovremeno nije pokrenut upravni spor. VUS dalje navodi da „budući da tužitelj nije pokrenuo upravni spor, nije bilo niti uvjeta za odlučivanje o određivanju privremene mjere, kako je pravilno ocijenio prvostupanjski sud, imajući pri tome na umu ne samo navedene odredbe ZUS-a, već i cjelokupni sadržaj ZUS-a, koji ne upućuje na supsidijarnu primjenu Ovršnog zakona, niti pobliže određuje načine, uvjete ili vrste privremenih mjera koje se u upravnom sporu mogu odrediti“.⁴⁶

Nadalje, odgovdni učinak može se odrediti i samo za dio rješenja. Tako bi se primjerice odgovdni učinak tužbe mogao tražiti samo protiv dijela rješenja Agencije kojim se poduzetniku određuju mjere i uvjeti, dok bi za dio rješenja o novčanoj kazni podnošenjem tužbe VUS-u automatski (po zakonu) nastupio suspenzivni učinak tužbe.

Razlike između razmatranih instituta postoje i u pogledu mogućnosti ulaganja pravnih lijekova. Protiv rješenja o odgovdnom učinku tužbe nije dopuštena posebna žalba, dok to nije slučaj kod privremenih mjera. Sukladno članku 47. st. 3. ZUS-a, protiv rješenja o privremenim mjerama može se podnijeti žalba, čime je drugoj strani dana mogućnost da se izjasni o predloženoj mjeri.

I posljednje, kada je riječ o trajanju privremenih mjera i odgovdnog učinka tužbe, u tome pogledu nema razlika. S obzirom na to da su i privremene mjere i odgovdni učinak tužbe privremena i provizorna sredstva pravne zaštite protiv odluka Agencije, njihovo je trajanje ograničeno najduže na razdoblje dok VUS pravomoćno ne odluči o tužbenom zahtjevu. Međutim, valja naglasiti da VUS može u bilo kojem trenutku odlučiti i o ukidanju odluke o odgovdnom učinku tužbe i o privremenoj mjeri.

⁴⁵ Dika, *op. cit.* u bilj. 22, str. 847.

⁴⁶ Visoki upravni sud RH, Usž-417/2014-2 od 10. 7. 2014.

3. PRIVREMENE MJERE I ODGODNI UČINAK TUŽBE U SPOROVIMA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U PRAVU EU-a I PRAKSI SUDA EU-a

Privremene mjere⁴⁷ i odgovni učinak tužbe u pravu EU-a, jednako kao i u našem pravu, sredstva su pravne zaštite protiv odluka (regulatornih) tijela EU-a.⁴⁸ Njima se strankama koje su pred Sudom EU-a pokrenule spor protiv nekog akta ili odluke regulatornog tijela EU-a osigurava izravna, trenutna i privremena pravna zaštita za vrijeme trajanja sudskog postupka sve dok Sud EU-a ne donese konačnu odluku u glavnoj stvari.

U pravu EU-a važnost tih pravnih instituta kao sredstava pravne zaštite pojedinaca protiv arbitrarnih odluka tijela EU-a sustavno raste,⁴⁹ što je izravna posljedica rastućeg utjecaja prava EU-a na nacionalna zakonodavstva država članica i sve većeg broja odluka raznih regulatornih tijela EU-a kojima se izravno zadire u prava pojedinaca (fizičkih i pravnih osoba). Posljedično, sve je veći broj sudskih odluka koje doprinose tumačenju i rasvjetljavanju spornih pitanja koja se javljaju u pravu EU-a u kontekstu primjene razmatranih instituta u praksi. Premda odluke Suda EU-a koje se tiču privremenih mjera i odgovnog učinka tužbe nisu isključivo vezane za materiju tržišnog natjecanja, tumačenja Suda EU-a moguće je analogijom primijeniti i na sporove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja. Osim toga, značajan broj sudskih odluka neposredno se odnosi i na sporove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja, a to omogućuje poredbenopravnu analizu razmatranih instituta u hrvatskom pravu i pravu EU-a. Tome posebno pogoduje i okolnost da je postupak pred Sudom EU-a u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja jednako kao i u našem pravu upravni postupak. Stoga se upravopravna rješenja koja su na snazi u pravu EU-a mogu smatrati najprikladnijim zakonodavnim uzorom za analizu i usporedbu, a potom i eventualnu kritiku prethodno analiziranih rješenja ZUS-a.

⁴⁷ Sud EU-a je u predmetu *Mario Reichert, Hans-Heinz Reichert and Ingeborg Kockler v Dresdner Bank AG*, C-261/90 od 26. 3. 1992. privremene mjere definirao na sljedeći način: "pravne mjere koje imaju cilj očuvanje postojećeg pravnog ili činjeničnog stanja, a radi zaštite postojećih prava o kojima se na nekom sudu vodi glavni postupak".

⁴⁸ O privremenim mjerama i odgovnom učinku tužbe u pravu EU-a vidi: Lenaerts, K.; Maselis, I.; Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.; De la Torre, F. C., *Interim measures in Community Courts: Recent Trends*, *Common Market Law Review*, vol. 44, br. 2, 2007.; Orzan, M. F., *The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union*, u: Palombino, F. M.; Virzo, R.; Zarra, G. (ur.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2021.

⁴⁹ V. De la Torre, *ibid.*, str. 274.

3.1. Odgodni učinak tužbe i privremene mjere u pravnim vrelima prava EU-a

U pravu EU-a privremene mjere i odgodni učinak tužbe regulirani su i u primarnim i u sekundarnim pravnim vrelima. Tako, kada je riječ o UFEU kao primarnom pravnom vrelu prava EU-a, temeljne odredbe o odgodnom učinku tužbe i privremenim mjerama nalazimo u glavi V. Ugovora o funkcioniranju EU-a koja nosi naslov Sud EU-a, u kojoj se reguliraju pitanja o ustroju i sastavu Suda EU-a, nadležnostima i ovlastima Suda EU-a, vrstama odluka Suda EU-a, itd.

Odredbe o odgodnom učinku tužbe i privremenim mjerama sadržane su u samo dva članka UFEU-a, u člancima 278. i 279. UFEU-a.

Članak 278. UFEU-a regulira odgodni učinak tužbe i propisuje: „Pokretanje postupka pred Sudom Europske unije nema suspenzivni učinak. Međutim, ako smatra da to okolnosti zahtijevaju, Sud može narediti suspenziju primjene osporavanog akta“.

U članku 279. UFEU-a, koji regulira privremene mjere, vrlo se kratko i načelno navodi: „Sud Europske unije može u svim predmetima koji se pred njim vode odrediti sve potrebne privremene mjere“.

Uz te dvije, evidentno vrlo općenite i načelne odredbe, detaljniju regulaciju razmatranih instituta nalazimo u Poslovniku Općeg suda.⁵⁰ U tom dokumentu odredbe o odgodnom učinku tužbe i privremenim mjerama nalazimo u XVI. poglavlju u kojem se reguliraju hitni postupci pred Sudom EU-a. U hitne postupke pred Sudom EU-a ubraja se, uz odgodni učinak tužbe i privremene mjere, još i ubrzani postupak.⁵¹

Pitanje odgodnog učinka i privremenih mjera u Poslovniku Općeg suda regulirano je većim brojem odredbi i bitno detaljnije negoli u hrvatskom pravu. Tako članak 156. Poslovnika Općeg suda propisuje krug ovlaštenika na podnošenje zahtjeva za odgodnim učinkom tužbe i/ili privremenom mjerom te pretpostavke koje Sud ispituje prilikom odlučivanja o zahtjevu za odgodnim učinkom tužbe ili izdavanjem privremenih mjera. Članci 157. i 158. Poslovnika Općeg suda reguliraju pitanja koja se odnose na tijek postupka i ovlasti predsjednika suda povodom podnesenog zahtjeva. Članak 159. Poslovnika Općeg suda uređuje pitanje izmjene ili ukidanja zahtjeva za izdavanjem odgodnog učinka tužbe ili privremene mjere. Članak 160. Poslovnika Općeg suda regulira

⁵⁰ Poslovnik Općeg suda, SL EU L 105/1, 23. 4. 2015., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32015Q0423%2801%29>. (dalje u tekstu: Poslovnik Općeg suda).

⁵¹ V. članke 151. – 155. Poslovnika Općeg suda.

pravo stranke čiji je zahtjev za privremenu mjeru odbijen da podnese nov zahtjev ako je utemeljen na novim činjenicama. Poslovníkom Općeg suda uređuju se i druga pitanja poput prekida postupka, pravnih posljedica propusta Općeg suda da odluči o zahtjevu i druga.

Iz ovog kratkog pregleda pravnih rješenja kojima se u Poslovníku Općeg suda reguliraju razmatrani instituti već je na prvi pogled razvidno da se, osim većim brojem odredbi, razmatrani instituti u pravu EU-a reguliraju sustavnije i sveobuhvatnije negoli je to kod nas. Jednako tako i površan uvid u pravna pitanja koja su predmet regulacije otkriva da se njima daje odgovor na niz pitanja koja su u Hrvatskoj zbog podreguliranosti razmatranih instituta u ZUS-u predmetom prijepora. Stoga se u nastavku analiziraju pravna rješenja koja su na snazi u pravu EU-a, s tim da će se poseban naglasak staviti na ona pravna rješenja koja mogu doprinijeti rasvjetljavanju prijepora koji postoje u domaćem pravu.

3.2. Odgodni učinak tužbe i privremene mjere: ovlaštenici na podnošenje prijedloga, pretpostavke za određivanje odgovdnog učinka i privremenih mjera, tijek postupka i druga otvorena pitanja

Prije negoli se u nastavku rada analiziraju pravna pitanja koja su naznačena u naslovu, ocjenjuje se potrebnim uvodno iznijeti opće značajke i dati usporedni prikaz zakonodavne svrhe instituta o odgovdnom učinku tužbe i o privremenim mjerama kao važnim procesnim institutima prava EU-a. Naime, nesporno je da ta dva instituta, jednako kao i u našem pravu, imaju identičan *ratio* ili svrhu, a taj je zaustaviti izvršenje osporavane odluke tijela EU-a dok Sud EU-a ne donese pravomoćnu odluku.

Međutim, upravo se zbog gotovo identične svrhe razmatranih instituta i u pravu EU-a postavlja pitanje kada i u kojim situacijama stranke trebaju podnijeti zahtjev za odgovdnim učinkom tužbe, a kada trebaju tražiti privremenu mjeru. Može se postaviti i pitanje kada stranke trebaju istovremeno podnijeti Sudu EU-a i zahtjev za odgovdnim učinkom tužbe i za privremenom mjerom.

Davanje odgovora na postavljena pitanja doprinijet će i rasvjetljavanju ovoga pitanja u domaćem pravu. Naime, neprijeporno je da podnošenje prijedloga za odgovdnim učinkom tužbe i u hrvatskom pravu ne isključuje pravo stranaka da traže od suda izdavanje privremene mjere. Međutim, ni nakon detaljne analize rješenja hrvatskog prava ne može se dati precizan i argumentiran odgovor na pitanje kada stranke u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja pred VUS-om trebaju tražiti odgovdni učinak tužbe, a kada izdavanje privremene mjere. Osnovni razlozi prijepora u tome su što su uvjeti i pretpostavke koji se traže i za

odgodni učinak tužbe i za privremene mjere u hrvatskom pravu vrlo slični,⁵² što otvara dvojbe o tome koji je od dvaju razmatranih pravnih instituta prikladniji u konkretnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji i zašto.

Analiza odredbi članka 278. i 279. UFEU-a te analiza relevantnih odredbi Poslovnika Općeg suda, ali i stajališta poredbene doktrine, pokazuje da navedeno pitanje u pravu EU-a uopće nije dvojbeno niti je predmetom prijepora. Naime, u pravu EU-a jednostrano se zastupa stajalište da je odgodni učinak tužbe temeljni pravni institut kojim se u pravu EU-a zaustavlja izvršenje rješenja sporne odluke regulatornog tijela EU-a. Dakle, ako stranka nezadovoljna odlukom Komisije ili drugog regulatornog tijela protiv te odluke podnese tužbu Sudu EU-a i želi zaustaviti njezino izvršenje do okončanja sudskog spora pred Sudom EU-a, zajedno s tužbom ili nakon podnošenja tužbe od Suda EU-a tražit će suspenziju primjene osporavanog akta pozivanjem na odredbu o odgodnom učinku tužbe iz članka 279. UFEU-a. U tom smislu, odgodni učinak tužbe treba smatrati *temeljnim pravnim institutom prava* EU-a koji je u funkciji suspenzije izvršenja osporavanog akta EU-a.

Sada se postavlja pitanje kada i zašto stranke u postupku pred Sudom EU-a mogu ili trebaju tražiti izdavanje privremene mjere.

Pravo EU-a daje odgovor i na to pitanje. Naime, ako se potrebna pravna zaštita neće i ne može ostvariti samo suspenzijom neke odluke ili akta te ako unatoč odluci o odgodnom učinku tužbe postoji bojazan i vjerojatnost da će stranka pretrpjeti tešku i nepopravljivu štetu, tada stranka može od Suda EU-a tražiti izdavanje točno ciljane i određene privremene mjere.⁵³ U pravu EU-a jednako kao i u našem pravu nije pobliže definirano koje ili kakve privremene mjere Sud EU-a može donijeti, slijedom čega valja zaključiti da Sud EU-a u načelu može donijeti bilo koju privremenu mjeru koju stranke zatraže. Prema stajalištu doktrine Sud EU-a ne bi bio ovlašten donijeti samo one privremene mjere kojima zadire u nadležnosti nekog drugog tijela ili institucije EU-a odnosno one zbog kojih bi presuda donesena u glavnom sporu postala besmislena.⁵⁴

Dakle, sukladno pravu EU-a stranke će od Suda EU-a po redovitom tijeku stvari prvo tražiti suspenziju primjene nekog akta ili odluke tijela EU-a, a ako odluka o suspenziji sama za sebe nije dovoljna da se spriječi nastup štete, tada stranke mogu tražiti i izdavanje privremene mjere. No to ne znači da su stranke u postupku pred Sudom EU-a obvezne prvo tražiti odgodni učinak tužbe, a tek potom izdavanje privremene mjere. U pravu EU-a, a ocjenjuje se da isto

⁵² Vidi o tome u točki 2.2. rada pod naslovom Odgodni učinak tužbe s posebnim osvrtom na razlike od privremenih mjera.

⁵³ De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48, str. 279.

⁵⁴ Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 566.

vrijedi i u hrvatskom pravu, stranke od Suda EU-a mogu tražiti samo suspenziju primjene osporavanog akta (odgovni učinak tužbe), mogu tražiti izdavanje privremene mjere ili mogu tražiti i odgovni učinak tužbe i privremenu mjeru.

Hoće li stranke od Suda EU-a tražiti odgovni učinak tužbe, privremenu mjeru ili i jedno i drugo isključivo ovisi o volji stranaka. S druge strane, hoće li Sud EU-a udovoljiti zahtjevu stranaka ovisi o tome jesu li ispunjene materijalne i procesne pretpostavke koje se u pravu EU-a traže za izdavanje odgovnog učinka tužbe. Navedene pretpostavke identične su za oba instituta i pobliže su regulirane odredbama Poslovnika Općeg suda.

3.2.1. Materijalne pretpostavke koje Sud EU-a ispituje pri odlučivanju o odgovnom učinku tužbe i privremenim mjerama

U pravu i praksi Suda EU-a definirane su tri pretpostavke koje Sud ispituje i o čijem ispunjenju ovisi hoće li Sud EU-a odrediti suspenziju neke odluke ili akta tijela EU-a odnosno hoće li odrediti privremenu mjeru.⁵⁵

1/ Tako Sud prvo ispituje je li tužbeni zahtjev u svezi s kojim se traži odgovni učinak tužbe odnosno privremena mjera *prima facie* osnovan.

2/ Drugo, Sud potom ispituje postoji li potreba za urgentnošću postupanja.

3/ I treće, Sud ispituje jesu li interesi podnositelja zahtjeva u većoj mjeri opravdani negoli interesi drugih osoba (tzv. ravnoteža interesa).⁵⁶

Prve dvije pretpostavke propisane su člankom 156. st. 3. Poslovnika Općeg suda, dok je treća pretpostavka razvijena u praksi Suda EU-a.⁵⁷ Sve tri navedene pretpostavke moraju biti kumulativno ispunjene, međutim pri odlučivanju o zahtjevu podnositelja Sud zahtjev analizira u cjelini⁵⁸ i pri tome ima široke diskrecijske ovlasti u pogledu usvajanja ili odbijanja zahtjeva stranaka.

Naime, treba naglasiti da su prema stajalištu Suda EU-a privremene mjere i

⁵⁵ S tim u svezi želi se upozoriti na razlike koje postoje u regulaciji razmatranog pitanja u hrvatskom pravu i pravu EU-a. Naime, a za razliku od rješenja ZUS -a koji propisuje različite pretpostavke za izdavanje privremene mjere od onih koje se traže za izdavanje odgovnog učinka tužbe, članak 156. st. 3. Poslovnika Općeg suda propisuje identične pretpostavke i za izdavanje privremene mjere i za odvodni učinak tužbe.

⁵⁶ V. o tome: Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48; De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48; Navarro, V. E., *Interim measures in Competition cases before the European Commission and Courts*, *European Competition Law Review*, vol. 23, br. 10, 2002., str. 512 – 523; Orzan, *op. cit.* u bilj. 48.

⁵⁷ De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48, str. 283.

⁵⁸ Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 592.

odgodni učinak tužbe sredstva pravne zaštite koja treba primijeniti samo u iznimnim slučajevima i kada to okolnosti zahtijevaju, a nikako ne treba dopustiti da ona budu u službi manipulacije pravima i obvezama stranaka.⁵⁹

3.2.1.1. Kada je tužbeni zahtjev *prima facie* pravno utemeljen?

Prvi je od uvjeta o čijem ispunjenju ovisi odluka Suda EU-a o suspenziji neke odluke ili akta odnosno donošenje privremene mjere da je tužba podnesena Sudu u glavnom sporu *prima facie* osnovana te da postoje šanse za uspjeh u glavnom sporu.⁶⁰ Odnosno, da su pravni argumenti koje u glavnom sporu iznosi podnositelj zahtjeva za suspenzijom akta ili izdavanjem mjere pravno utemeljeni i pokrijepljeni odgovarajućim činjenicama i dokazima. Utvrđenje potonje pretpostavke evidentno je zavisno od okolnosti svakog slučaja i o subjektivnom dojmu suca koji odlučuje o odgodnom učinku tužbe ili traženoj privremenoj mjeri. Stoga se čini gotovo nemogućim unaprijed sa sigurnošću tvrditi kada će i u kojim slučajevima Sud smatrati da je podnesena tužba osnovana i utemeljena, a kada ne. No ipak, u rasvjetljavanju ovoga pitanja možemo se osloniti na sudsku praksu.

Tako se sukladno stajalištu Suda EU-a smatra da postoje šanse za uspjeh u glavnom sporu ako Sud stekne uvjerenje da je barem jedan od razloga na koje se tužitelj poziva u tužbi osnovan. Primjerice, u predmetu *Peixoto v. Commission*⁶¹ Sud je zauzeo stajalište da postoje „čvrsti argumenti“ koji govore u prilog navodima koje tužitelj iznosi u tužbi protiv Komisije. Nadalje, u predmetu *Pellegrini v. Commission*⁶² Sud navodi da tužiteljevi argumenti koje iznosi u tužbi nisu takvog značaja da bi se *prima facie* moglo zaključiti da je tuženik svojom odlukom povrijedio pravila prava EU-a, temeljem čega bi imao pravo od institucija EU-a tražiti naknadu štete. U predmetu *Van den Bergh Foods v. Commission*⁶³ Sud navodi da se razlozi za tužbu Sudu na koje se poziva tužitelj ne čine potpuno neutemeljenima.

Dakle, iz izloženog je razvidno da Sud u biti ne ulazi u analizu pravnih i činjeničnih pitanja na kojima tužitelji temelje svoju tužbu protiv Komisije ili drugog tijela EU-a, niti se to u postupcima za određivanje privremene mjere ili odgodnog učinka od Suda očekuje. Sud odluku o osnovanosti zahtjeva za

⁵⁹ *Ibid.*, str. 563.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 595.

⁶¹ T-21/93 R *Peixoto v. Commission*, presuda od 5. 4. 1993., EU:T:1993:3, § 27.

⁶² T-375/07 *Pellegrini v. Commission*, presuda od 7. 1. 2008., EU:T:2008:3.

⁶³ T 65/98 *Van den Bergh Foods v. Commission*, presuda od 23. 10. 2003, EU:T:2003:281.

izdavanje privremene mjere ili odgodnog učinka tužbe u biti donosi na temelju općeg dojma i osobne procjene koju je stekao analizom argumenata koje je podnositelj zahtjeva za izdavanjem privremene mjere ili suspenzije nekog akta iznio u tužbi u glavnom sporu.

3.2.1.2. *Kada se smatra da je odluka o odgodnom učinku tužbe ili privremenoj mjeri hitna?*

Drugi uvjet koji se mora ispuniti radi suspenzije neke odluke ili akta je hitnost. Drukčije rečeno, podnositelj zahtjeva koji od Suda traži odgodni učinak i/ili privremenu mjeru mora dokazati i da je zahtjev urgentan. Smatra se da je zahtjev hitan (urgentan) ako podnositelju zahtjeva prijeti nastup ozbiljne i nenadoknadive štete koja se neće moći spriječiti ako se ne odgodi izvršenje odluke ili akta tijela EU-a, odnosno ako Sud ne usvoji drugu privremenu mjeru.⁶⁴ Teret dokaza o urgentnosti zahtjeva odnosno nastupu štete temeljem koje se dokazuje urgentnost jest na podnositelju zahtjeva.

U doktrini se ističe da je dokazivanje hitnosti odnosno urgentnosti ključni čimbenik o kojem ovisi hoće li Sud usvojiti zahtjev podnositelja za suspenzijom primjene neke odluke ili nekog akta odnosno za određivanje privremene mjere.⁶⁵ Jednako tako, u doktrini se ističe da je riječ o teško dokazivoj pretpostavci jer Sud neće bez čvrstih dokaza priznati svaki navod podnositelja o nastupu štete.⁶⁶ Šteta mora biti „ozbiljna i nenadoknadiva“. Kada je šteta „ozbiljna i nenadoknadiva“ pojašnjeno je odlukama Suda EU-a. Tako prema stajalištu Suda EU-a pri utvrđivanju je li riječ o „ozbiljnoj“ šteti treba uzeti u obzir veličinu nekog poduzetnika.⁶⁷ Nezavisni odvjetnik Capotorti u pogledu toga ističe da štetu treba smatrati „ozbiljnom“ ako je „nenadoknadiva“.⁶⁸ U predmetu *France v. Commission*⁶⁹ Sud dodatno pojašnjava kada je šteta nenadoknadiva. Štetu treba smatrati nepopravljivom (nenadoknadivom) ako će odluka koju Sud donese u glavnom sporu zbog protoka vremena postati besmislena i zakašnjela.⁷⁰ Prema stajalištu Suda u predmetu *Bayer Ag v. Commission*,⁷¹ nastup štete mora

⁶⁴ Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 599.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 593.

⁶⁶ *Ibid.*, str. 599.

⁶⁷ De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48, str. 292.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ C-24/80 (Joined Cases C-24/80 i C-97/80) *Commission v France*, 28. 3. 1980., EU:C:1980:107.

⁷⁰ *Ibid.*, § 75.

⁷¹ T-41/96 *Bayer AG v Commission of the European Communities*, presuda od 16. 10.

se dokazati s visokim stupnjem vjerojatnosti.

Navedenim pitanjima o urgentnosti mjere i nastupu štete Sud EU-a bavio se i u nekoliko postupaka u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja.⁷² Jedan je od često citiranih postupaka onaj u predmetu *Cho Yang Shipping v. Commission*.⁷³ U navedenom predmetu Komisija je jedanaestorici poduzetnika, a među kojima i trgovačkom društvu *Cho Yang Shipping*, izrekla novčanu kaznu zbog povrede članka 86. Ugovora o EU-a (čl. 102. UFEU-a), odnosno zbog zlouporabe vladajućeg položaja. Tom je poduzetniku izrečena novčana kazna u iznosu od 13.750 000,00 eura na koji je iznos u slučaju zakašnjenja plaćanja kazne odlukom Komisije trebalo obračunati zatezne kamate od 7,5%. Komisija je odlukom o povredi članka 86. Ugovora o EU-u obavijestila društvo *Cho Yang Shipping* da neće provesti postupak prisilne naplate izrečene kazne ako taj poduzetnik podnese tužbu Sudu EU-a, i to sve dok Sud EU-a ne donese pravomoćnu odluku, pod uvjetom da društvo *Cho Yang Shipping* Komisiji dostavi bankarsku garanciju kao sredstvo osiguranja plaćanja izrečene kazne.

Cho Yang Shipping podnosi tužbu Sudu i zajedno s tužbom traži suspenziju primjene odluke Komisije o plaćanju kazne, traži da Komisija plati troškove nastale u svezi sa zahtjevom za suspenzijom te da Sud donese privremenu mjeru kojom će Komisiji zabraniti objavljivanje povjerljivih informacija o društvu *Cho Yang Shipping* do kojih je došla tijekom postupka protiv tog poduzetnika.

Temeljem podnesenog zahtjeva Sud je radi donošenja odluke o suspenziji odluke Komisije analizirao pravne i činjenične navode iz tužbe kako bi utvrdio jesu li ispunjene pretpostavke za suspenzijom odluke Komisije. Shodno tome Sud je ispitao je li tužbeni zahtjev upućen Sudu EU-a *prima facie* osnovan. Zatim, je li ispunjen kriterij hitnosti odluke o suspenziji? I posljednje, jesu li interesi podnositelja zahtjeva u većoj mjeri opravdani negoli interesi drugih osoba?

U pogledu prvog uvjeta Sud zaključuje da se na prvi pogled (*prima facie*) čini da su razlozi za tužbu i argumenti na koje se *Cho Yang Shipping* u tužbi poziva osnovani.

Sud potom detaljno analizira i je li udovoljeno drugoj propisanoj pretpostavci o urgentnosti zahtjeva, odnosno je li tražena suspenzija odluke Komisije o plaćanju kazne nužna radi sprječavanja teške i nepopravljive štete. Kako bi to utvrdio, Sud je analizirao financijsko poslovanje društva *Cho Yang Shipping*

2000., EU:T:2000:242.

⁷² V. o tome: T-417/05 *Endesa v. Commission* 14. 7. 2006., EU:T:2008:570, § 55; T-316/04 (Joined Cases T-304/04 i T-316/04) *Wam v. Commission*, presuda od 10. 11. 2004., EU:T:2006:239.

⁷³ T-191/98 *Cho Yang Shipping Co. Ltd v Commission of the European Communities*, presuda od 28. 6. 2000., EU:T:2000:171.

u razdoblju od 1997. do 2000. godine, njegovu kreditnu sposobnost i druge relevantne okolnosti čije je utvrđenje bilo ključno za davanje odgovara na pitanje hoće li plaćanjem izrečene kazne društvo Cho Yang Shipping doći u stanje insolventnosti i ozbiljnih financijskih poteškoća, u kojem bi slučaju eventualni uspjeh u parnici protiv Komisije bio uzaludan jer bi društvo bilo dovedeno u iznimno tešku financijsku situaciju ili bi čak bilo likvidirano.

U provedenom postupku Sud dolazi do sljedećih zaključaka: prvo, da je Komisija u svojoj odluci kojom je utvrdila povredu članka 86. UFEU-a obavijestila društvo Cho Yang Shipping da neće ići u prisilnu naplatu novčane kazne ako društvo Cho Yang Shipping protiv te odluke podnese tužbu Sudu EU-a, uz uvjet da Cho Yang Shipping Komisiji dostavi bankarsku garanciju. Bankarska garancija tražena je radi osiguranja naplate novčane kazne u slučaju da Cho Yang Shipping izgubi u sporu protiv Komisije. Drugo, Sud je također utvrdio da je Komisija ponudila društvu Cho Yang Shipping obročnu otplatu kazne.

Budući da je nakon provedene analize Sud utvrdio da društvu Cho Yang Shipping ne prijeti šteta zbog naplate kazne, Sud se potom usredotočio na pitanje može li za društvo Cho Yang Shipping nastupiti šteta po osnovi izdane bankarske garancije. U tome pogledu analizom financijskog stanja Sud je utvrdio da se financijsko stanje društva Cho Yang Shipping u posljednje dvije godine bitno popravilo, da društvo uživa povjerenje vjerovnika i dioničara, da su mu financijski prihodi stabilni i sigurni te da mu stoga poslovni aranžman u svezi s izdavanjem bankarske garancije ne predstavlja potencijalni izvor nastupa štete.

Temeljem svega navedenog, Sud nalazi da uvjet urgentnosti zahtjeva za suspenzijom odluke Komisije nije zadovoljen te zahtjev odbija.

Premda je Sud u razmatranom predmetu odbio zahtjev društva Cho Yang Shipping za suspenzijom odluke Komisije jer nije zadovoljen kriterij urgentnosti, Sud se u svojoj odluci očitovao i o trećoj (gore navedenoj) pretpostavci, tzv. „ravnoteži interesa.“⁷⁴ U odnosu na navedeno Sud se fokusirao na raspravu o pitanju treba li interesima društva Cho Yang Shipping dati prednost pred interesima druge strane u postupku, u ovom slučaju pred interesima Komisije EU-a kao tijela čija je temeljna zadaća zaštita slobodnog tržišnog natjecanja na tržištu EU-a.

U tome pogledu Sud ispituje kojem od dvaju suprotstavljenih interesa treba dati prednost. Interesima tužitelja (društvu Cho Yang Shipping) koji podnesenim zahtjevom Sudu nastoji odgovoriti obvezu plaćanja kazne i pribavljanja bankarske garancije ili interesima Komisije koja inzistiranjem na osiguranju tražbine bankarskom garancijom nastoji zaštititi financijske interese EU-a? Ko-

⁷⁴ Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 612 – 615.

misija je odluku o kazni donijela zbog zlouporabe vladajućeg položaja i povrede odredbe iz članka 86. UFEU-a, a to sukladno stajalištu Suda EU-a u predmetu *Compagnie Maritime Belge and Others v. Commission*⁷⁵ predstavlja povredu koja ne može biti predmetom bilo kakvog izuzeća. Slijedom navedenog, Sud ističe da opći interes koji se sastoji u poštovanju odredbi Osnivačkih ugovora ima prednost pred interesima pojedinca, kojem pri tome ne prijeti nastup teške i nepopravljive štete, a koji bi eventualno opravdavao donošenje drugačije odluke Suda.⁷⁶

3.2.2. *Postupovna pitanja u svezi s odgovornim učinkom tužbe i privremenim mjerama pred Sudom EU-a*

Kada je riječ o postupku koji se vodi pred Sudom EU-a povodom zahtjeva za odgovornim učinkom tužbe ili suspenzijom akta, taj postupak u biti karakterizira nekoliko važnih elemenata.⁷⁷ Prvo, postupak je hitan i provodi se po pravilima o ubrzanom postupku,⁷⁸ što znači da Sud u tom postupku prioritarno odlučuje. Drugo, u pravilu je to pisani postupak, međutim predsjednik Suda može, smatra li da je to potrebno, naložiti i održavanje usmene rasprave, ali jednako tako može i odbiti zahtjev stranaka za održavanjem usmene rasprave.⁷⁹ Nadalje, jedna je od važnih osobitosti tih postupaka da su oni stavljeni u isključivu nadležnost predsjednika Suda. Dakle, za razliku od redovitih postupaka pred Sudom EU-a u kojima odlučuje vijeće sastavljeno od triju ili više sudaca, u razmatranim postupcima isključivo je nadležan predsjednik Suda. Predsjednik Suda, osim što odlučuje hoće li postupak biti samo pisani ili će se održati i usmena rasprava, autonomno odlučuje i o drugim mjerama upravljanja postupkom kao i o izvođenju dokaza.⁸⁰

⁷⁵ T-24/93 *Compagnie maritime belge and Dafra-Lines A/S v Commission*, presuda od 16. 3. 2000., EU:C:2000:132.

⁷⁶ *Cho Yang Shipping Co. Ltd v Commission of the European Communities*, *op. cit.* u bilj. 73, § 53 – 55.

⁷⁷ Više o tome: Orzan, *op. cit.* u bilj. 48, str. 199.

⁷⁸ Članci 151. do 155. Statuta Općeg suda.

⁷⁹ Odluku o tome hoće li se održati usmena rasprava ili ne donosi predsjednik Općeg suda koji odlučuje o odgovornom učinku tužbe ili privremenoj mjeri. Općenito se prihvaća da on o tome odlučuje autonomno, osim u iznimnim situacijama kada se može smatrati da je u donošenju odluke prekoračio svoje ovlasti. V. npr. Order of the President of 24 March 2009, Case C-60/08, *Cheminova and Others v. Commission* (2009); V. Order of the President of 29 July 2011 (Case T-292/11, *Cemex and Others v. Commission*), 2011.

⁸⁰ Članak 157. st. 3. Poslovnika Općeg suda.

Jedna je od značajki tih postupaka, ali i važna razlika u regulaciji razmatranih instituta u hrvatskom i europskom pravu, da se oni u pravu EU-a provode isključivo temeljem zahtjeva stranaka. Naime, dok sukladno članku 26. ZUS-a VUS može i *ex offio* odlučiti da tužba ima odgovni učinak, Sud EU-a to ne može. Sud EU-a odlučuje bilo o odgovnom učinku tužbe bilo o privremenim mjerama samo na temelju zahtjeva stranke. S tim u svezi valja napomenuti da krug ovlaštenika na podnošenje zahtjeva za suspenzijom primjene neke odluke ili akta i krug ovlaštenika na podnošenje zahtjeva za izdavanjem privremene mjere u pravu EU-a nije isti. Tako zahtjev za suspenzijom primjene akta može podnijeti samo osoba koja ima položaj tužitelja u glavnom sporu,⁸¹ dok zahtjev za izdavanjem privremene mjere može podnijeti bilo koja stranka u glavnom postupku,⁸² iz čega se može zaključiti da je širi krug ovlaštenika na podnošenje zahtjeva za izdavanjem privremene mjere negoli za podnošenjem zahtjeva za odgovnim učinkom tužbe.⁸³

Zahtjev za odgovnim učinkom tužbe ili za izdavanjem privremene mjere stranke podnose u obliku posebnog podneska prilikom podnošenja tužbe ili odgovora na tužbu. Zahtjev mora biti obrazložen, a u obrazloženju stranke moraju objasniti zašto se zahtjeva hitnost postupanja te druge relevantne okolnosti.⁸⁴

Strankama je dopušteno podnijeti zahtjev za odgovnim učinkom tužbe ili za izdavanjem privremene mjere od trenutka podnošenja tužbe u glavnom sporu pa sve do okončanja postupka. Međutim, Sud je u većem broju postupaka odbio zahtjeve stranaka za izdavanjem privremene mjere koji su podneseni nakon što je u glavnom sporu već proveden i pisani i usmeni dio postupka i samo nekoliko tjedana prije donošenja presude u glavnom sporu.⁸⁵

Ako je zahtjev predan pravovremeno i ako ne bude odbačen zbog formalnih nedostataka, predsjednik Općeg suda koji o njemu odlučuje dostavlja zahtjev drugoj stranci radi očitovanja te određuje kratak rok za iznošenje pisanih ili

⁸¹ V. članak 156. st. 1. Poslovnika Općeg suda.

⁸² V. članak 156. st. 1. Poslovnika Općeg suda.

⁸³ V. npr. odluku Suda EU-a u kojoj je prihvaćen zahtjev intervenijentata za izdavanjem privremene mjere: Order of the President of 17 February 2011, Case T-490/10, *Endesa nad Endesa Generacion c. Autonoma de Galicia v. Commission* (2011) i odluku Suda EU-a u kojoj je odbijen zahtjev intervenijentata za izdavanjem privremene mjere Order of the President of 2 March 2011, Case T-392/09, *I. garantovaná a.s. v. Commission* (2011) (preuzeto iz Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 575, bilj. 59).

⁸⁴ Vidi s tim u svezi čl. 152. Poslovnika Općeg suda; V. dalje: Lenaerts, *op. cit.* u bilj. 48.

⁸⁵ Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 587.

usmenih očitovanja.⁸⁶ Predsjednik Općeg suda može prihvatiti zahtjev i prije negoli je druga strana iznijela svoja očitovanja.⁸⁷ S druge strane, predsjednik Općeg suda zahtjev neće uputiti drugoj strani na očitovanje ako je evidentno da je zahtjev upućen Sudu neosnovan.⁸⁸

Nakon provedenog postupka predsjednik Suda donosi rješenje u kojem odlučuje o zahtjevu za odgovornim učinkom tužbe ili izdavanjem privremene mjere.⁸⁹ Rješenje mora biti obrazloženo i u njemu se može odrediti dan kada se izrečena mjera prestaje primjenjivati. Ako dan početka primjene mjere nije naveden u rješenju, mjera prestaje proizvoditi učinke odmah po objavi presude kojom se završava glavni postupak.⁹⁰ U doktrini se opetovano naglašava da je rješenje Suda EU-a o odgovornom učinku tužbe odnosno o privremenoj mjeri privremenog karaktera i ono ni na koji način ne prejudicira odluku Općeg suda u glavnoj stvari.⁹¹

Tako Sud može doneseno rješenje na zahtjev stranke ili po vlastitom nahođenju u svakom trenutku izmijeniti ili ukinuti zbog „promijenjenih okolnosti.“⁹² Prema stajalištu Suda EU-a u predmetu *Artegodan v. Commission*, smatrat će se da su se okolnosti promijenile ako ranija odluka Suda bude dovedena u pitanje zbog novih činjenica ili dokaza ili drugih pravno relevantnih okolnosti.⁹³

Protiv odluka Sud EU-a o odgovornom učinku tužbe ili privremenoj mjeri postoji pravo na žalbu Sudu EU-a, i to samo zbog povrede prava. Sud može žalbu odbiti, vratiti je Sudu EU-a na ponovno odlučivanje ili može sam odlučiti o spornoj stvari.⁹⁴

4. ZAKLJUČAK

Provedba prava tržišnog natjecanja u Hrvatskoj u mnogim je segmentima na visokoj, moglo bi se ustvrditi i zadovoljavajućoj razini. Kontinuirano se provodi usklađivanje domaćeg prava tržišnog natjecanja s pravom EU-a, prate se

⁸⁶ Članak 157. st. 1. Poslovnika Općeg suda.

⁸⁷ Članak 157. st. 2. Poslovnika Općeg suda.

⁸⁸ V. De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48, str. 330. V. o tome: T-302/00, *Goldstein v. Commission*, presuda od 29. 3. 2001., EU:T:2001:108.

⁸⁹ Članak 158. st. 1. Poslovnika Općeg suda.

⁹⁰ Članak 158. st. 3. Poslovnika Općeg suda.

⁹¹ V. Lenaerts *et al.*, *op. cit.* u bilj. 48, str. 573.

⁹² Članak 159. Poslovnika Općeg suda.

⁹³ T-74/00, *Artegodan GmbH and Others v Commission of the European Communities*, presuda od 26. 11. 2002., EU:T:2002:283, § 63.

⁹⁴ V. o tome: De la Torre, *op. cit.* u bilj. 48, str. 348.

zakonodavni trendovi u EU-a i državama članicama, Agencija raznim mjerama nastoji podići opću razinu i znanja i svijesti o važnosti poštovanja pravila o tržišnom natjecanju. Međutim, sudski nadzor odluka Agencije, kao jedan od ključnih aspekata provedbe prava tržišnog natjecanja, neopravdano je zanezaren, kako od struke tako i od pravne znanosti. Tomu je već broj razloga: relativno mali broj upravnih sporova u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja, uglavnom slab medijski interes za ovu vrstu sporova, intenzivni reformski procesi koji su obilježili upravno sudovanje u Hrvatskoj u posljednjem desetljeću zbog čega su opće teme upravnog sudovanja dobivale veću pozornost od onih koje se odnose na sporove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja, itd.

Navedene su okolnosti dovele do toga da su se prijepori upravnosudskog nadzora u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja samo gomilali, a brojna pitanja važna za učinkovitu upravnosudsku zaštitu u razmatranoj vrsti sporova ostala su potpuno marginalizirana.

Jedno je od takvih pitanja u radu razmatrano pitanje o privremenim mjerama i odgovnom učinku tužbe u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Premda je riječ o institutima koji u sferi zaštite tržišnog natjecanja mogu biti potencijalno iznimno učinkoviti instrumenti pravne zaštite protiv arbitrarnih odluka Agencije, obrada razmatranih instituta u domaćoj doktrini i praksi potpuno je izostala. Stoga se u radu nastoji kritički analizirati i problematizirati barem neka od najznačajnijih pitanja primjene razmatranih instituta u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. U radu se analiziraju materijalne i procesne pretpostavke primjene navedenih instituta u odnosu na konkretne pravne i činjenične situacije u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja. Upućuje se na osobitosti i razlike privremenih mjera u odnosu na odgovni učinak tužbe. Na teorijskoj i praktičnoj razini propitkuju se dvojbe koje se javljaju u praksi. Jedan je od temeljnih prijepora, na koji autorica već uvodno upozorava, onaj o kriterijima razlikovanja i pretpostavkama za primjenu razmatranih instituta u praksi. Naime, zbog podnormiranosti obaju instituta doista je teško razlučiti kada bi stranke u postupku protiv Agencije trebale tražiti privremene mjere, a kada odgovni učinak tužbe. Nadalje, dvojbeno je i koju vrstu mjere sud može (odnosno treba) donijeti, što bi trebao sadržavati prijedlog sudu, itd. Istraživanje provedeno u radu pokazalo je da je riječ o lošim pravnim rješenjima koja uglavnom ne daju odgovore na postavljena pitanja. To rezultira pravnom nesigurnosti, a posljedično i neadekvatnom sudskom zaštitom protiv potencijalno arbitrarnih odluka Agencije. Nema dvojbe da u radu analizirane zakonske odredbe ZUS-a o privremenim mjerama i odgovnom učinku tužbe treba podvrgnuti široj stručnoj raspravi na osnovi koje će se provesti i potrebne izmjene i poboljšanja te da oba instituta treba regulirati bitno detaljnije i većim brojem normi.

U radu se kao mogući uzori za uređenje razmatranih instituta u domaćem pravu analiziraju odredbe prava EU-a o privremenim mjerama i odgovornom učinku tužbe. Naime, u pravu EU-a postupak pred Sudom EU-a jednako je kao i kod nas upravni postupak, zbog čega pravna pravila prava EU-a možemo smatrati pogodnima za komparativnu usporedbu i analizu. Nadalje, pravo EU-a sadržava odredbe i o odgovornom učinku tužbe i o privremenim mjerama. U pravu EU-a ta su dva instituta regulirana i većim brojem odredbi i puno detaljnije nego u ZUS-u. Pored navedenog, u pravu EU-a sasvim je jasno i nedvojbeno definirana zakonodavna svrha (namjena) odgovornog učinka tužbe i privremenih mjera. Time se razjašnjava dvojba na koju ZUS ne daje odgovor, a koja se u biti svodi na pitanje kada stranke protiv odluke Agencije trebaju tražiti odgovorni učinak tužbe, a kada privremenu mjeru. Iz prava EU-a jasno proizlazi da je odgovorni učinak tužbe temeljno sredstvo pravne zaštite kojim se zaustavlja izvršenje osporavane odluke ili akta tijela (Komisije) EU-a dok su privremene mjere supsidijarno sredstvo pravne zaštite za kojim se poseže samo kada se željeni ishod, odnosno zaustavljanje izvršenja odluke Komisije EU-a ne može postići zahtjevom za suspenzijom izvršenja neke odluke. Stoga, unatoč tome što su u pravu EU-a propisani različiti kriteriji i uvjeti za izricanje privremenih mjera i odgovornog učinka tužbe od onih koje propisuje ZUS, pravna pravila prava EU-a mogu (u određenoj mjeri) poslužiti kao putokaz u regulaciji razmatranih instituta u domaćem pravu.

LITERATURA

Knjige i znanstveni radovi

- Akšamović, D., *Sudska kontrola u sporovima za zaštitu tržišnog natjecanja u Hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3 – 4, 2017., str. 405-407.
- Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S., *Pravo tržišnog natjecanja*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.
- De la Torre, F. C., *Interim measures in Community Courts: Recent Trends*, Common Market Law Review, vol. 44, br. 2, 2007., str. 273-353.
- Dika, M., *Gradansko ovršno pravo*, knjiga I., Narodne novine, Zagreb, 2007.
- Dika, M., *Vrste privremenih mjera prema Ovršnom zakonu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 19, 1998., str. 745-786.
- Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2012.

- Navarro, V. E., *Interim measures in Competition cases before the European Commission and Courts*, European Competition Law Review, vol. 23, br. 10, 2002., str. 512 – 523.
- Lenaerts, K.; Maselis, I.; Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Mihelčić, G.; Vučkov, D., *Osiguranje oduzimanja imovinske koristi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013, str. 417-441.
- Orzan, M. F., *The Procedural Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union*, u: Palombino, F. M.; Virzo, R.; Zarra, G. (ur.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2021.
- Petrović, S., *Nadležnost tijela za zaštitu tržišnog natjecanja: aktualni prijepori*, u: Pecotić Kaufman, J. (ur.), *Pravo tržišnog natjecanja. Novine u hrvatskom i europskom zakonodavstvu i praksi*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 11-21.
- Pošćić, A., *Pojam poduzetnika u europskom pravu tržišnog natjecanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 2, 2008., str. 917-939.
- Rajko, A.; Foretić, D., *Upravni spor - odgovni učinak tužbe i privremena mjera na prijedlog tuženika*, Informator, vol. 65, br. 6463, 2017., str. 23.
- Rajko, A., *Određivanje odgovnog učinka tužbe u upravnom sporu*, Informator, vol. 60, br. 6100 - 6101, 2012., str. 6.
- Rostaš-Beroš, L., *Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1, 2014., str. 345-355.
- Staničić, F., *Učinak vođenja upravnog spora na izvršnost upravnih odluka: privremene mjere i odgovni učinak tužbe*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 52, br. 1, 2015., str. 159-173.

Zakonodavstvo Republike Hrvatske i Europske Unije

- Poslovnik Općeg suda, SL EU L 105/1, 23. 4. 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32015Q0423%2801%29>
- Zakon o trgovačkim društvima, NN br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19
- Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN br. 79/09, 80/13, 41/21

Odluke Europskog suda

- C-24/80 (Joined Cases C-24/80 i C-97/80) *Commission v France*, 28. 3. 1980., EU:C:1980:107.
- Order of the President of 24 March 2009, Case C-60/08, *Cheminova and Others v. Commission* (2009)
- Order of the President of 17 February 2011, Case T-490/10, *Endesa nad Endesa Generacion c. Autonoma de Galicia v. Commission* (2011)
- Order of the President of 2 March 2011, Case T-392/09, *l. garantovaná a.s. v. Commission* (2011)
- Order of the President of 29 July 2011 (Case T-292/11, *Cemex and Others v. Commission* (2011)
- Rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsI-260/14-10, od 3. 6. 2015.
- Rješenje Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsI-4454/14-7 od 25. 1. 2017.
- Sud EU-a, *Mario Reichert, Hans-Heinz Reichert and Ingeborg Kockler v Dresdner Bank AG*, C-261/90 od 26. 3. 1992.
- T-74/00, *Artogodan GmbH and Others v Commission of the European Communities*, presuda od 26. 11. 2002., EU:T:2002:283, § 63.
- T-41/96 *Bayer AG v Commission of the European Communities*, presuda od 16. 10. 2000., EU:T:2000:242.
- T-191/98 *Cho Yang Shipping Co. Ltd v Commission of the European Communities*, presuda od 28. 6. 2000., EU:T:2000:171.
- T-24/93 *Compagnie maritime belge and Dafra-Lines A/S v Commission*, presuda od 16. 3. 2000., EU:C:2000:132.
- T-417/05 *Endesa v. Commission* 14. 7. 2006., EU:T:2008:570, § 55
- T-302/00, *Goldstein v. Commission*, presuda od 29. 3. 2001., EU:T:2001:108.
- T-21/93 *R Peixoto v. Commission*, presuda od 5. 4. 1993., EU:T:1993:3, § 27.
- T-375/07 *Pellegrini v. Commission*, presuda od 7. 1. 2008., EU:T:2008:3.
- T 65/98 *Van den Bergh Foods v. Commission*, presuda od 23. 10. 2003, EU:T:2003:281.
- T-316/04 (Joined Cases T-304/04 i T-316/04) *Wam v. Commission*, presuda od 10. 11. 2004., EU:T:2006:239.

Odluke Visokog upravnog suda

Visoki upravni sud RH, Usž-417/2014-2 od 10. 7. 2014.

Visoki upravni sud RH, UsII-7/15-17 od 8. 5. 2015.

Web stranice

Rajko, A., Odnos odredaba članka 26. i članka 47. Zakona o upravnim sporovima, IUS-INFO, 26. 7. 2012., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2012B501> (21. 4. 2021.).

Rajko, A., U čemu se ne sastoji javni interes? (Upravnoprocesna perspektiva), IUS-INFO, 2018, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V-01D2018B1198> (11. 2. 2021.).

Summary

Dubravka Akšamović*

INTERIM MEASURES AND THE SUSPENSIVE EFFECTS OF LEGAL ACTION IN CROATIAN AND EU COMPETITION LAW

In the paper the author analyses the procedure for interim measures and the suspension of the decision in Croatian and EU competition law. The subject of analysis are the substantive and procedural aspects of both legal remedies with references to relevant case law. The author reflects on evident doubts that occur with regard to the application of interim measures and the suspension of the decision in competition cases before the High Administrative Court of Republic of Croatia. The author also emphasizes potential problems that may occur in domestic legal practice due to underregulation of the pertinent legal institutes in relevant codes. The author also takes a look at the rules and procedures for interim measures and the suspension of the decision in EU law. The author concludes that those rules may serve as a possible legislative model for future amendments of existing Croatian laws.

Key words: interim measures, suspension of the decision, High Administrative Court, Court of Justice of the EU, judicial review

* Dubravka Akšamović, Ph. D., Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Stjepana Radića 13, 31000 Osijek; daksamov@pravos.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4714-7440