

SANKCIONIRANJE FIZIČKIH OSOBA ZA POVREDE TRŽIŠNOG NATJECANJA, POKAJNIČKI PROGRAM I NOVI ČL. 65.a ZZTN-a

Prof. dr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman*

UDK: 347.776:343.359(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.72.12.09

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2021.

U ovom se radu, u svjetlu Direktive ECN+, analizira članak 65.a Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, uveden novelom tog propisa iz 2021. godine. Riječ je o odredbi čiji je cilj osigurati zaštitu fizičkih osoba, zaposlenika poduzetnika-pokajnika, od sankcija koje bi im mogle biti izrečene u vezi s njihovim sudjelovanjem u kartelu na koji se odnosi prijava za oslobođenje od novčane kazne. Smatra se da bi, ako takva zaštita ne bi postojala, bilo ugroženo korištenje institutom pokajništva, koji na razini Unije, ali i u pojedinim državama članicama, osigurava visoku razinu borbe protiv kartela. U radu se problematizira pitanje zaštite fizičkih osoba od upravnopravnih i kaznenopravnih sankcija u kontekstu hrvatskog prava tržišnog natjecanja, pri čemu se upozorava na određeni raskorak između hrvatskog sustava zaštite tržišnog natjecanja de lege lata i načina na koji je u članku 65.a Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja transponiran članak 23. Direktive ECN+.

Ključne riječi: pravo tržišnog natjecanja, Direktiva ECN+, pokajnički program, sankcije, fizičke osobe

* Dr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman, predsjednica Hrvatskog društva za pravo i politiku tržišnog natjecanja (HDPPTN), profesorica Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg J. F. Kennedyja 6, 10000 Zagreb; jpecotic@net.efzg.hr; ORCID: 0000-0002-3598-7090.

Najljepše zahvaljujem kolegici Sanji Ružman na pomoći oko tumačenja nekih kaznenopravnih aspekata Direktive ECN+.

1. UVOD

Pravo tržišnog natjecanja sadržava specifične instrumente kojima se želi osigurati njegova što učinkovitija primjena, naročito u području suzbijanja kartelnih dogovora na tržištu.¹ Mogućnost oslobođenja od novčane kazne odnosno umanjenja novčane kazne za poduzetnike koji tijelu nadležnom za zaštitu tržišnog natjecanja prijave postojanje kartela, priznaju svoju umiješanost i daju odgovarajuće informacije o konkretnom dogovoru jedno je od takvih sredstava. Instrument pokajništva, naravno, treba sagledati u kontekstu motivacije poduzetnika da izbjegne sankcioniranje. Što je snažnija javnopravna provedba pravila o zabrani kartelnog udruživanja, i time veći rizik od sankcija, to je veća vjerojatnost da će institut pokajništva biti korišten u praksi.

Temeljem hrvatskog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZZTN)² novčana kazna za kartelnu povredu izriče se poduzetniku, sudioniku u kartelu, ali ne i odgovornim fizičkim osobama, trenutnim ili nekadašnjim zaposlenicima tog poduzetnika, koji su vlastitim djelovanjem, u okviru svojih ovlasti, bili uključeni u organizaciju odnosno provedbu kartelnog dogovora. Usprkos tome, novela ZZTN-a iz 2021. godine,³ provedena uglavnom u svrhu usklađivanja s Direktivom ECN+,⁴ spominje u članku 65.a ZZTN-a sankcije fizičkim osobama, zaposlenicima poduzetnika-pokajnika.⁵ Cilj je ovoga rada odagnati sumnje o nekoj revoluciji u hrvatskom sustavu sankcioniranja zbog povreda tržišnog natjecanja, koja bi bila provedena na temelju europske direktive, ali i razriješiti dvojbe oko stvarnog sadržaja novostvorene norme. U tu svrhu analizirat će se,

¹ V. detaljnije Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S.; Akšamović, D.; Liszt, M., *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.; Pecotić Kaufman, J.; Butorac Malnar, V.; Akšamović, D., *Competition Law in Croatia*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019.

² NN 79/09, 80/13 i 41/21.

³ Novela ZZTN-a iz 2021. najopsežnija je reforma normativnog okvira još od 2003. kada je izmijenjen izvorni ZZTN donesen 1995. godine. Mnoge novine uvedene 2021. godine povezane su s usklađivanjem hrvatskog zakonodavstva s Direktivom ECN+, primjerice uvođenje javnog natječaja za izbor predsjednika i članova Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, mogućnost snažnije strateške prioritizacije u provedbi, novi instituti obveznih razgovora itd. Dio novina nije uvjetovan usklađivanjem s Direktivom, primjerice uvođenje instituta nagodbi u kartelnim predmetima.

⁴ Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL L 14, 14.1.2019., str. 3–33. Države su se trebale uskladiti s tom Direktivom do 4. veljače 2021.

⁵ Detaljnije o tome na koje se fizičke osobe odnosi čl. 65.a ZZTN-a, v. *infra*.

prvenstveno iz perspektive Direktive ECN+, pitanje odnosa pokajničkog programa i sankcija fizičkim osobama, koje regulira članak 65.a ZZTN-a.

Prvi dio rada bavi se okolnostima koje su potaknule donošenje Direktive ECN+, u smislu odnosa pokajničkog programa i sankcija fizičkim osobama prije Direktive ECN+, a drugi dio stanjem nakon donošenja te Direktive. Treći se dio rada bavi fizičkim osobama kao adresatima pravila o zaštiti tržišnog natjecanja u Hrvatskoj i njihovim sankcioniranjem u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja. Četvrti dio rada bavi se detaljnom analizom članka 65.a ZZTN-a u svjetlu članka 23. Direktive ECN+, i to adresatima te odredbe, zaštitom od upravnopravnih sankcija te zaštitom od kaznenopravnih sankcija. U zaključku se sažeto iznose najvažniji uvidi na temelju provedene analize.

2. ODNOS POKAJNIČKOG PROGRAMA I SANKCIJA ZA FIZIČKE OSOBE: STANJE PRIJE DIREKTIVE ECN+

Do odlučnijeg progona kartelnih dogovora, ponajprije na nadnacionalnoj razini u Uniji, ali i u pojedinim državama članicama, dolazi u razdoblju oko donošenja Uredbe 1/2003, koja je stupila na snagu 1. svibnja 2004. godine.⁶ U to vrijeme raste svijest da su pokajnički programi vrlo važan alat za otkrivanje tajnih kartela.⁷ Međutim, ubrzo se uočava da prijetnja sankcijama za fizičke osobe, zaposlenike poduzetnika-pokajnika, može obeshrabriti potencijalne korporativne prijavitelje za pokajništvo.⁸

Dok na nadnacionalnoj razini sankcije koje izriču nacionalna tijela za povrede tržišnog natjecanja nisu regulirane, niti harmonizirane, većina država članica u svojim pravnim sustavima, pored kazni za same poduzetnike, poznaje različite oblike sankcija za fizičke osobe, bilo da je riječ o upravnopravnim ili

⁶ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL L 1, 4.1.2003., str. 1–25.

⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Enhancing competition enforcement by the Member States' competition authorities: institutional and procedural issues Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives, SWD (2014) 231 final, 9.7.2014., str. 19–28, na str. 19.

⁸ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives, COM(2014) 453 final, 9.7.2014., para 41.

kaznenopravnim sankcijama za povredu tržišnog natjecanja.⁹ Međutim, prije Direktive ECN+ samo su u vrlo malom broju država članica fizičke osobe bile izuzete od progona ako bi poduzetnik za kojega rade prijavio kartel u svojstvu pokajnika, bilo da je prijava podnesena Komisiji ili nacionalnom tijelu.¹⁰ Stoga je Komisija bila zabrinuta da će to obeshrabrujuće djelovati na spremnost poduzetnika da prijave kartel nacionalnom tijelu ili Komisiji, odnosno da bi to moglo smanjiti opseg provedbe pravila o zaštiti tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.¹¹ Drugim riječima, zaposlenici poduzetnika-pokajnika, ako ne bi bili zaštićeni od sankcija, mogli bi biti obeshrabreni pomagati svojim poslodavcima da prikupljaju dokaze potrebne za uspješnu prijavu za pokajništvo.¹²

Na problem izloženosti zaposlenika sankcijama, nakon što je poduzetnik-kartelist podnio pokajničku prijavu, upozoravali su mnogi dionici i prije nego što je počeo postupak konzultacija vezan uz pripremne radnje na izradi buduće Direktive ECN+.¹³ Tijekom javnog savjetovanja 71% dionika izjasnio se za uvođenje zaštite za fizičke osobe od sankcija u slučaju da njihov poslo-

⁹ Samo tri države članice nemaju sankcije za fizičke osobe, 19 država članica ima kaznene sankcije za fizičke osobe za određene vrste povreda tržišnog natjecanja, a 12 država članica ima upravne ili građanskopravne sankcije za fizičke osobe za povrede tržišnog natjecanja. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, SWD(2017) 114 final, 22.3.2017., Annex XIII, str. 65.

¹⁰ Primjerice, u Švedskoj se može fizičkoj osobi koja je bila uključena u kartelno djelovanje protivno čl. 101. UFEU-a i/ili odgovarajućoj nacionalnoj odredbi izreći zabrana djelovanja (*trading prohibition*), ali će takav zaposlenik u poduzetniku-pokajniku dobiti imunitet od primjene takve zabrane, uključujući i ako je pokajnička prijava za kartel prihvaćena od tijela za zaštitu tržišnog natjecanja iz druge države ili od Komisije. Odgovarajuću zaštitu fizičkih osoba od progona ima i Velika Britanija, iako ona više nije država članica Unije. *Enhancing competition enforcement...*, *op. cit.* u bilj. 7, para 101.

¹¹ Impact assessment report, *op. cit.* u bilj. 9, str. 65. Isto v. Sinclair, A., *Proposal for a Directive to Empower National Competition Authorities to be More Effective Enforcers (ECN+)*, *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 8, br. 10, 2017., str. 625–633, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpx084>, na str. 629.

¹² Impact assessment report, *op. cit.* u bilj. 9, str. 65. Korporativni pokajnički program ne funkcionira dobro ako zaposlenici i direktori poduzetnika koji razmišlja o prijavi za ublažavanje kazne nisu zaštićeni od sankcija jer podnošenje pokajničke prijave često ovisi o tome da zaposlenici tog poduzetnika u potpunosti surađuju s tijelom nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja. Tako Sinclair, *op. cit.* u bilj. 11, na str. 629.

¹³ *Enhancing competition enforcement...*, *op. cit.* u bilj. 7, para 97.

davac surađuje s nadležnim tijelom kroz instrument pokajništva.¹⁴ Sve je to vodilo tome da pitanje zaštite fizičkih osoba, zaposlenika poduzetnika-pokajnika, od osobnih sankcija bude izričito regulirano direktivom, a kako bi se i dalje osiguralo primjereno korištenje instituta pokajništva, odnosno kako ne bi došlo do ugroze borbe protiv kartela kao ključne sastavnice javnopravne provedbe prava tržišnog natjecanja.

Negativni učinci nepostojanja zaštite od sankcija za fizičke osobe mogu imati i prekogranične implikacije: ako bi se poduzetnik htio prijaviti za pokajništvo u dvije države članice, a njegovi su zaposlenici izloženi kaznenim sankcijama u jednoj od tih dviju država, to može obeshrabriti poduzetnika da uopće podnese pokajničku prijavu.¹⁵ Prije donošenja Direktive ECN+ samo su dvije države članice imale zaštitu za zaposlenike poduzetnika-pokajnika koji surađuje s nacionalnim tijelom u drugoj državi članici ili s Komisijom.¹⁶

Usprkos svemu gore navedenome, treba imati na umu da u državama članicama izricanje osobnih sankcija fizičkim osobama za povredu tržišnog natjecanja nema značajniju praktičnu primjenu. U praksi se češće izriču upravnopravne sankcije fizičkim osobama nego kaznenopravne sankcije u vezi s kojima ima vrlo malo iskustva u Uniji.¹⁷ Ni u Hrvatskoj nema iskustva s primjenom kaznenopravnih sankcija fizičkim osobama, niti u prijašnjem razdoblju više razine kriminalizacije povreda tržišnog natjecanja, niti u kontekstu niže razine kriminalizacije *de lege lata*. Napomenimo da općenito nema jasnog konsenzusa oko koristi kriminalizacije prava tržišnog natjecanja, a da i tamo gdje postoje kaznenopravne sankcije za povrede pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, vrlo rijetko dolazi do uspješnog progona ili do izricanja značajnijih kazni.¹⁸

¹⁴ Impact assessment report, *op. cit.* u bilj. 9, str. 65.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Riječ je o Austriji i Velikoj Britaniji. Impact assessment report, *op. cit.* u bilj. 9, str. 65.

¹⁷ Od razloga za takvo stanje navode se kompleksnost predmeta iz područja zaštite tržišnog natjecanja, količina dokumentacije koju treba obraditi, standard dokazivanja te nedostatak resursa na razini državnog odvjetništva i/ili sudova. Iskustava s kaznenopravnom provedbom ima u Irskoj te u Velikoj Britaniji (koja više nije članica Unije). Enhancing competition enforcement..., *op. cit.* u bilj. 7, para 92-94.

¹⁸ Enhancing competition enforcement..., *op. cit.* u bilj. 7, para 95.

3. ODNOS POKAJNIČKOG PROGRAMA I SANKCIJA ZA FIZIČKE OSOBE: STANJE NAKON DIREKTIVE ECN+

Donošenjem Direktive ECN+ adresiran je, dakle, problem pravne nesigurnosti glede pitanja jesu li zaposlenici poduzetnika-prijavitelja za pokajništvo (prijasnji ili sadašnji direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici) zaštićeni od sankcija, kao što su novčane kazne, diskvalifikacija ili zatvorske kazne, a u kontekstu mogućeg obeshrabrenja za podnošenje pokajničkih prijava zbog postojanja osobnih sankcija za zaposlenike.¹⁹ Ovo je pitanje direktivom sada harmonizirano na razini cijele Unije.

Direktiva se temelji na načelu zaštite tih zaposlenika od sankcija upravo zbog njihova doprinosa otkrivanju i istraživanju tajnih kartela.²⁰ Zaštita se odnosi na najširi krug mogućih sankcija, bez obzira na to izriču li se u kaznenom ili upravnom postupku, odnosno u „nekaznenom“ sudskom postupku.²¹ Međutim, preduvjet za ostvarenje takve zaštite jest da je pokajnička prijava podnesena prije nego što je nadležno nacionalno tijelo obavijestilo fizičke osobe o postupku koji može dovesti do izricanja osobnih sankcija, uključujući trenutak u kojem su fizičke osobe postale osumnjičeni.²²

Direktiva ostavlja državama članicama slobodu da u svom nacionalnom propisu urede način na koji ta zaštita funkcionira, odnosno uvjete pod kojima te osobe moraju surađivati s nadležnim tijelima, a sve s ciljem učinkovitog funkcioniranja te zaštite.²³ Primjerice, zaštita od kaznenih sankcija može podrazumijevati da će se nadležna tijela u državi članici suzdržati od kaznenog progona pod određenim uvjetima, uključujući primjerice upute o budućem ponašanju te osobe.²⁴

Uvažavajući da zaštita od kaznenopravnih sankcija treba biti u suglasju s temeljnim načelima pravnih sustava država članica, direktiva dopušta da države članice biraju hoće li potpuno zaštititi pojedince od sankcija ili će samo omogućiti ublažavanje sankcija, ovisno o tome koji interes preteže, onaj da se pojedinca procesuirao odnosno sankcionira ili onaj da se cijeni doprinos tog pojedinca glede otkrivanja i istraživanja kartela.²⁵ Direktiva sugerira da se prilikom ocjene u kojoj je mjeri važan progon odnosno sankcioniranje zaposlenika u poduzet-

¹⁹ Direktiva ECN+, alineja 64 preambule.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Direktiva ECN+, alineja 65 preambule.

niku-pokajniku u obzir uzme, među ostalim, i njihova „osobna odgovornost ili doprinos“ kršenju pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.²⁶

Iako se zaštita od sankcija zaposlenika temeljem Direktive odnosi samo na one poduzetnike koji su tražili oslobođenje od kazne za sudjelovanje u kartelu, Direktiva ECN+ ne zabranjuje državama članicama da nacionalnim propisom od sankcija zaštite i zaposlenike onog poduzetnika-pokajnika koji je tražio smanjenje novčane kazne.²⁷

Direktivom je uređena i situacija u kojoj je involvirano više jurisdikcija. Ako se nadležno tijelo progona odnosno tijelo nadležno za sankcioniranje fizičke osobe nalazi u jednoj državi, a tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja koje vodi kartelni predmet (u kojem je poduzetnik čija je fizička osoba zaposlenik podnijela pokajničku prijavu) u drugoj državi članici, tijelo za tržišno natjecanje u državi članici u kojoj se nalazi nadležno tijelo progona odnosno sankcioniranja osigurat će sve potrebne kontakte između tih tijela.²⁸ Time se osigurava zaštita fizičkih osoba od sankcija na cijelom području Europske unije i izbjegava opasnost da bi one bile izložene odgovornosti u drugoj državi članici, čak i ako te odgovornosti nema u državi članici u kojoj je tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja podnesena pokajnička prijava.

4. FIZIČKE OSOBE KAO ADRESATI PRAVILA O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA U HRVATSKOJ I NJIHOVO SANKCIONIRANJE

U ZZTN-u fizičke osobe spominju se u nekoliko navrata, u različitim kontekstima.

Kao prvo, bilo koja fizička osoba može podnijeti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) inicijativu za pokretanje postupka utvrđivanja zabranjenog sporazuma ili zlouporabe vladajućeg položaja.²⁹

Kao drugo, sam poduzetnik, kao adresat ZZTN-a, može biti fizička osoba.³⁰ Međutim, premda se novčana kazna za povredu tržišnog natjecanja može izreći poduzetniku koji je fizička osoba, ZZTN ne predviđa novčane kazne koje bi se

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Direktiva ECN+, alineja 66 preambule i čl. 23. Direktive ECN+.

²⁸ Direktiva ECN+, alineja 67 preambule. Preuzeto u st. 2. čl. 65.a ZZTN-a.

²⁹ Čl. 37. ZZTN-a.

³⁰ Za definiciju pojma poduzetnik v. čl. 3. st. 1. ZZTN-a, vezano uz čl. 2. ZZTN-a koji određuje da se ZZTN primjenjuje na sve oblike narušavanja tržišnog natjecanja „od strane poduzetnika“. U svakom slučaju, za slučajeve pokrivenne člankom 65.a ZZTN-a nije relevantno je li poduzetnik-pokajnik pravna ili fizička osoba jer su adresati te norme zaposlenici poduzetnika, bio on pravna ili fizička osoba.

izricale odgovornim (fizičkim) osobama. Počinitelji povreda ZZTN-a, odnosno članaka 101. odnosno 102. UFEU-a, isključivo su poduzetnici³¹ odnosno udruženja poduzetnika.³² Ipak, do 1. listopada 2010., temeljem ZZTN-a iz 2003. godine, bilo je moguće izreći kaznu fizičkim osobama zbog povrede tržišnog natjecanja.³³ Naime, u razdoblju između 1. listopada 2003. i 1. listopada 2010. AZTN je bio ovlašten, na temelju rješenja kojim bi utvrdio povredu ZZTN-a, podnijeti prekršajnom sudu „zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika“.³⁴ To je bilo prije uvođenja ovlasti AZTN-a da izravno izriče novčane kazne, temeljem ZZTN-a iz 2009. godine, što se smatralo jednom od „ključnih novina i pozitivnih pomaka u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja“, naročito s obzirom na činjenicu da su prekršajni sudovi, odlučujući o zahtjevu Agencije, u pravilu odbijali kazniti poduzetnike i odgovorne osobe, upuštajući se u analizu rješenja Agencije i u pitanju valjane primjene materijalno-pravnih pravila ZZTN-a.³⁵

Koliko god je izravno kažnjavanje poduzetnika za povrede tržišnog natjecanja od AZTN-a dalo veći autoritet samoj Agenciji i otklonilo jalovu praksu prekršajnih sudova, smatramo da je, počevši od 1. listopada 2010., ipak smanjena ukupna razina prijetnje sankcijama, naročito zbog toga što ZZTN iz 2009. godine više ne omogućuje kažnjavanje odgovornih osoba u poduzetnicima. Ovu tvrdnju o smanjivanju opće razine sankcioniranja za povrede tržišnog natjecanja potkrepljuje i dekriminalizacija provedena u tom razdoblju.³⁶ Jedino pre-

³¹ Čl. 61.-63.a ZZTN-a. Iz VIII. djela ZZTN-a, koji nosi naziv „Novčane kazne“, vidljivo je da se novčana kazna izriče samo poduzetnicima odnosno udruženjima poduzetnika. Primjerice, novčana kazna za teške i lakše povrede ZZTN-a izriče se poduzetnicima (čl. 61. i 62. ZZTN-a). Isto tako, odredbe o zastari novčane kazne govore samo o zastari u odnosu na poduzetnika, ne i na fizičke osobe-zaposlenike (v. čl. 72., 72.a ZZTN-a).

³² Dnevne kazne izriču se poduzetniku odnosno udruženju poduzetnika (čl. 63.a ZZTN-a). Budući da su udruženja poduzetnika obuhvaćena pojmom poduzetnika temeljem čl. 3. st. 1. ZZTN-a, nije relevantna razlika u izričaju između čl. 61.-62. i čl. 63.a ZZTN-a.

³³ NN 122/03. O neadekvatnom funkcioniranju prekršajnih sudova u tom razdoblju vidi Pecotić Kaufman, J., *On the development of (not so) new competition systems - findings from an empirical study on Croatia*, Journal of Antitrust Enforcement, 2021, str. 1-39; <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnab018>.

³⁴ Čl. 60. ZZTN-a, NN 122/03.

³⁵ V. Butorac Malnar, V.; Petrović, S., *Novo pravno uređenje tržišnog natjecanja*, u: Barbić, J.; Giunio, M. (ur.), *Zbornik 48. susreta pravnika, Opatija, 2010.*, Hrvatski savez udruuga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2010., str. 101-143, na str. 106.

³⁶ Dekriminalizacija je provedena temeljem Kaznenog zakona, NN 125/11, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013.

ostalo kazneno djelo, *de lege lata*, vezano uz povredu tržišnog natjecanja, koje izlaže fizičku osobu kaznenopravnim sankcijama jest kazneno djelo zlouporabe u postupku javne nabave.³⁷ Štoviše, donošenjem ZZTN-a iz 2009. godine, zbog eliminacije nadležnosti prekršajnih sudova da izriču kazne na temelju rješenja Agencije, iz arsenala mogućih sankcija za fizičke osobe izbačen je primjerice institut zaštitnih mjera (npr. zabrana obavljanja određenih dužnosti ili djelatnosti iz čl. 54. Prekršajnog zakona).

Povezanost prekršajnog prava i prava tržišnog natjecanja bila je evidentna još u ZZTN-u iz 2009. Tako je čl. 35. st. 1. određivao da se u „postupcima koji su u nadležnosti Agencije, ako nije drugačije propisano ovim Zakonom, podredno ... primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku i Prekršajni zakon“, a čl. 52. st. 7. koji je uređivao postupak utvrđivanja uvjeta za izricanje upravnokaznene mjere zbog povrede odredbi ZZTN-a određivao je da se, ako nije ZZTN-om drugačije određeno, „na oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijek glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi na odgovarajući način“ primjenjuju „odredbe Prekršajnog zakona“. Podredna primjena Prekršajnog zakona izbačena je novelom ZZTN-a iz 2013. godine,³⁸ dok je primjena Prekršajnog zakona na „oblik i sadržaj poziva za glavnu raspravu, tijek glavne rasprave, dovođenje stranaka i trećih osoba na glavnu raspravu i zapisnik o glavnoj raspravi“ ukinuta novelom ZZTN-a iz 2021. godine.³⁹

Paradoksalno, dublje usklađivanje s pravnom stečevinom Unije, provedeno putem ZZTN-a iz 2009. godine odnosno kasnijim novelama ZZTN-a iz 2013. i 2021., prouzročilo je ukupno slabljenja sustava sankcija za povrede tržišnog natjecanja u hrvatskom pravnom sustavu. To se naravno može u budućnosti izmijeniti. Primjerice, uvođenjem *de lege ferenda* u sam ZZTN instituta koji pojačavaju prijetnju (osobnim) sankcijama, primjerice uvođenjem zabrane obavljanja dužnosti ili djelatnosti.⁴⁰ Međutim, s obzirom na moguće izmjene kojima bi se zadiralo u temeljna prava i slobode pojedinaca, treba biti svjestan opasnosti dodatnog jačanja statusa „kvazisudbenog“ i „kvazikaznenog“ tijela same Agencije. Prijeko je potrebno u tome smislu osigurati usklađenost takvog budućeg

³⁷ Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 62/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.

³⁸ V. čl. 14. Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a, NN 80/13.

³⁹ V. čl. 18. Zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a, NN 41/21.

⁴⁰ Za uvođenje individualne odgovornosti i sankcioniranje odgovornih osoba novčanim kaznama i mjerama diskvalifikacije u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja, ali ne i proširenje opsega u području kaznenog sankcioniranja, zalaže se i Mirta Kapural, *Individualna odgovornost za kartele u pravu tržišnog natjecanja*, *Oeconomicus*, br. 1, 2016., str. 61-78.

rješenja sa svim ustavnopravnim garancijama.⁴¹

Kao treće, Agencija može, temeljem članka 41. ZZTN-a, od fizičkih osoba prikupljati informacije o mogućoj povredi ZZTN-a.⁴² Krug fizičkih osoba temeljem čl. 41. ZZTN-a određen je vrlo široko:

tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu:

bilo koja fizička osoba koja ima određena saznanja koja su bitna za ispitivanje tržišta i utvrđivanje stanja na tržištu, neovisno o konkretnim postupcima koje Agencija vodi,⁴³

bilo koja fizička osoba koja ima određena saznanja koja su bitna za utvrđivanje stanja na pojedinim tržištima, u kontekstu pokušaja Agencije da prije donošenja zaključka o pokretanju postupka u svakom pojedinom slučaju nastoji postići ponovnu uspostavu tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, ako je to u javnom interesu i nije riječ o značajnom narušavanju tržišnog natjecanja,⁴⁴

nakon pokretanja postupka:

bilo koja druga fizička osoba, osim stranke u postupku.⁴⁵

Može biti riječ o prikupljanju podataka, kako prije pokretanja tako i nakon pokretanja postupka, ali i neovisno o konkretnom postupku koji Agencija vodi ili vezano uz konkretan postupak koji Agencija namjerava pokrenuti ili je već pokrenula.⁴⁶ Od (fizičkih) osoba Agencija je ovlaštena zahtijevati „sve potrebne obavijesti, u obliku pisanih očitovanja ili usmenih izjava, dokumente, elektroničke poruke, snimke i sve druge predmete koji sadržavaju informacije, bez obzira na oblik u kojem su i medij na kojem su informacije pohranjene te dostavu na uvid potrebnih podataka i dokumentacije“.⁴⁷

Iako bi iz odredbi stavaka 2. i 4. članka 41. ZZTN-a na prvi pogled proizlazilo da Agencija može i fizičkim osobama, koje ne postupe po zahtjevu Agencije za prikupljanje podataka izreći novčanu kaznu,⁴⁸ uvidom u kaznene odredbe

⁴¹ Za iskustva Poljske u kojoj je 2014. godine uvedena kvazikaznenopravna odgovornost za fizičke osobe v. Szot, P., *The Polish Leniency Programme and the Implementation of the ECN+ Directive Leniency-Related Standards in Poland*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, vol. 20, 2019., str. 9-54, na str. 42.

⁴² Čl. 41. ZZTN-a, koji nosi naslov „Prikupljanje podataka“, vezano uz članak 32. točka 1. a) i b) koji govori o poslovima koje obavlja službena osoba u stručnoj službi Agencije.

⁴³ Čl. 41. st. 1. u svezi sa čl. 32. t. 1. podt. a) ZZTN-a.

⁴⁴ Čl. 41. st. 1. u svezi sa čl. 32. t. 1. podt. b) ZZTN-a.

⁴⁵ Čl. 41. st. 1. ZZTN-a.

⁴⁶ Čl. 41. st. 1. ZZTN-a.

⁴⁷ Čl. 41. st. 1. ZZTN-a.

⁴⁸ Stavak 2. članka 41. ZZTN-a: „Zahtjev iz stavka 1. ovoga članka mora sadržavati

ZZTN-a (članak 63.) vidljivo je da će se novčanom kaznom („za ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju“) kazniti „poduzetnik koji nema položaj stranke u postupku, a koji ne postupi po zahtjevu Agencije (članak 32. točka 1. a) i b) i članak 41. stavak 1. i 3. i članak 41.a“). Dakle, nema osnove za kažnjavanje fizičke osobe, već samo „poduzetnika koji nema položaj stranke u postupku“, iako bi mogla biti riječ o fizičkoj osobi-poduzetniku, ali nikada o zaposleniku poduzetnika. Nije jasno je li to bila intencija zakonodavca, ali je očito da ZZTN ne daje pravni temelj za sankcioniranje fizičke osobe koja ne želi surađivati s Agencijom koja prikuplja podatke vezane uz provedbu ZZTN-a.

Kao četvrto, AZTN može na „obvezni razgovor“, radi „saslušanja“, pozvati „predstavnik poduzetnika, predstavnike drugih pravnih osoba ili fizičku osobu“ ako bi mogli imati „informacije od značenja“ za primjenu ZZTN-a, odnosno članak 101. i 102. UFEU-a.⁴⁹ Međutim, novčana kazna zbog ignoriranja poziva na obavijesni razgovor temeljem članak 41.a ZZTN-a ne može biti izrečena fizičkim osobama, „predstavnici poduzetnika, predstavnicima drugih pravnih osoba ili fizičkim osobama“, već samo poduzetniku odnosno udruženju poduzetnika.⁵⁰

Pristup Direktive ECN+ jest da se sankcioniranje, vezano uz nesuradnju glede prikupljanja podataka odnosno obveznih razgovora, odnosi samo na poduzetnika i udruženje poduzetnika.⁵¹ Naravno, direktiva se odnosi samo na primjenu članka 101. i 102. UFEU-a, ne i na primjenu nacionalnih normi

pravni temelj, predmet i svrhu zahtjeva, rok za njegovo provođenje, kao i upozorenje da će stranci u postupku i drugim pravnim i fizičkim osobama iz stavka 1. ovoga članka, ako ne postupe po zahtjevu, biti izrečena novčana kazna sukladno ovome Zakonu.“.

Stavak 4. članka 41. ZZTN-a: „Ako osobe iz stavka 1. ovoga članka ne postupe po zahtjevu, Agencija će zaključkom pokrenuti postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje novčane kazne ili dnevne novčane kazne, stranki dostaviti Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i poziv za usmenu raspravu, nakon čega će rješenjem odlučiti o tome je li povrijeđen ovaj Zakon i u slučaju povrede izreći novčanu kaznu ili dnevnu novčanu kaznu za tu povredu sukladno ovome Zakonu.“.

⁴⁹ Čl. 41.a ZZTN-a.

⁵⁰ Čl. 41.a st. 4. ZZTN-a. V. i članak 63., koji uređuje „novčane kazne za ostale povrede propisa o tržišnom natjecanju“ i određuje da će se kazniti „poduzetnik koji nema položaj stranke u postupku, a koji ne postupi po zahtjevu Agencije (članak 32. točka 1. a) i b) i članak 41. stavak 1. i 3. i članak 41.a“.

⁵¹ V. čl. 13. i 16. Direktive ECN+. Međutim, čl. 13. st. 4. Direktive ECN+ navodi: „Ovim člankom ne dovodi se u pitanje nacionalne propise kojima se omogućuje izricanje sankcija u kaznenom sudskom postupku pod uvjetom da se primjenom takvih propisa ne utječe na učinkovitu i ujednačenu provedbu članka 101. i 102. UFEU-a.“.

o zaštiti tržišnog natjecanja koje imaju isti odnosno sličan normativni sadržaj odnosno cilj. Pristup hrvatskog zakonodavca, vidljiv u odredbama ZZTN-a koje se odnose na sankcioniranje za nesuradnju s Agencijom, može se ocijeniti strogo usklađenim s pristupom Direktive ECN+. Postavlja se pitanje može li država članica, bez opasnosti da ne bude usklađena s odredbama Direktive, u svojim nacionalnim propisima imati sankcioniranje fizičkih osoba za odbijanje suradnje s tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja. U najmanju ruku, ako je riječ o povredi tržišnog natjecanja koje se ne odnosi na članke 101. i 102. UFEU-a, nego na domaću povredu, domaćim bi se propisom moglo odrediti sankcioniranje fizičkih osoba za nesuradnju s tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja.

Kao peto, od novele ZZTN-a iz 2021. godine, fizičke osobe spominje i članak 65.a ZZTN-a, koji se bavi pitanjem odnosa pokajničkog programa i sankcija fizičkim osobama. Riječ je o širokom krugu osoba: „sadašnjim“ i „bivšim“ direktorima, rukovoditeljima i drugim zaposlenicima „poduzetnika koji su Agenciji podnijeli prijavu za oslobođenje od novčane kazne u okviru pokajničkog programa“.⁵² Odredba stavka 1. članka 65.a ZZTN-a navodi da se tim osobama „neće ... izreći novčana kazna... u svezi s njihovim sudjelovanjem u ... kartelu“. Pitanje (zaštite od) sankcioniranja navedenih fizičkih osoba detaljno će se analizirati u nastavku rada.

5. ANALIZA ČLANKA 65.a ZZTN-A U SVJETLU ČL. 23. DIREKTIVE ECN+

Članak 23. Direktive ECN+ nosi naslov „Interakcija između zahtjeva za oslobođenje od novčanih kazni i sankcija fizičkim osobama“. Dakle, riječ je o odredbi koja regulira odnos pokajničkih prijava, s jedne strane, i sankcija za fizičke osobe, s druge strane.

U ovom dijelu rada analizira se odredba članka 65.a ZZTN-a, kojom se preuzima odredba članka 23. Direktive ECN+. Kao prvo, bavimo se pitanjem kruga adresata obuhvaćenih odredbom članka 65.a ZZTN-a, zatim, kao drugo, pitanjem zaštite fizičkih osoba od upravno-pravnih sankcija te, kao treće, pitanjem zaštite fizičkih osoba od kaznenopravnih sankcija.

⁵² Članak 65.a st. 1. ZZTN-a. Premda na prvi pogled može biti nejasno tko je podnositelj pokajničke prijave, zaposlenici ili poduzetnik za kojega te fizičke osobe rade, iz članak 2.c t. 6. ZZTN-a jasno je da se podnositeljem prijave za oslobođenje od novčane kazne ili za umanjenje novčane kazne (pokajnikom) smatra „poduzetnik-sudionik kartela“, a ne njegovi zaposlenici. Osim toga, to je razvidno i iz samog članka 23. Direktive ECN+ koji govori o „sadašnji[m] i bivši[m] direktori[ma], rukovoditelji[ma] i drugi[m] zaposlenici[ma] podnositelja zahtjeva za oslobođenje od novčanih kazni“.

5.1. Adresati obuhvaćeni odredbom članka 65.a ZZTN-a

Postavlja se pitanje na koje se sve adresate odnosi odredba članka 65.a ZZTN-a. Dvije su skupine ovdje relevantne. Kao prvo, riječ je o fizičkim osobama iz stavka 1. članak 65.a ZZTN-a obuhvaćenima sintagmom „sadašnji i bivši direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici“. Kao drugo, riječ je o poduzetniku koji je podnio pokajničku prijavu, a pri tome se postavlja pitanje odnosi li se zaštita fizičkih osoba na sve podnositelje pokajničkih prijava (bez obzira na to je li riječ o prijavi za oslobođenje od kazne ili za umanjenje kazne) ili samo na one za koje se traži oslobođenje od kazne.

5.1.1. *Sadašnji i bivši direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici*

Zaštita od sankcija iz članka 65.a ZZTN-a odnosi se na sadašnje odnosno bivše direktore, rukovoditelje i druge zaposlenike poduzetnika-pokajnika. U vezi s time postavlja se nekoliko pitanja. O kojim je zapravo osobama riječ? Jesu li to tzv. odgovorne osobe, koje poznajemo iz kaznenog odnosno prekršajnog prava? Odgovara li pojam zaposlenika pojmu radnika, odnosno mora li isključivo biti riječ o osobama koje su u radnom odnosu s poduzetnikom?

Sintagma „direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici“ pojavljuje se ne samo u Direktivi ECN+ već i u Uredbi 1/2003. Iz usporedbe nekoliko jezičnih inačica tih propisa uočavamo da članak 23. Direktive ECN+, koji se odnosi na interakciju pokajničkog programa i sankcija za fizičke osobe, i čl. 21. Uredbe 1/2003, koji regulira pitanje nenajavljenih pretraga u neposlovnim prostorima, u engleskoj i njemačkoj varijanti koristi se identična sintagma („directors, managers and other members of staff“, „Unternehmensleiter und Mitglieder der Aufsichts- und Leitungsorgane sowie sonstige Mitarbeiter“), dok se francuska, slovenska i hrvatska inačica ne koriste identičnim terminima (francuski: „directeurs, gérants et autres membres du personnel“ (Direktiva ECN+), „chefs d’entreprises, des dirigeants et des autres membres du personnel“ (Uredba 1/2003); slovenski: „vodilni delavci in drugi zaposleni“ (Direktiva ECN+), „vodstva podjetij, članov nadzornega ali upravnega organa, pa tudi drugih sodelavcev“ (Uredba 1/2003); hrvatski „direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici“ (Direktiva ECN+), „direktora, članova uprave i drugih zaposlenika“ (Uredba 1/2003). Odredba čl. 44. st. 1. ZZTN, koji regulira nenajavljenju pretragu stana ili drugih prostorija te odgovara po svome sadržaju odredbi članka 21. Uredbe 1/2003, koristi se sintagmom „članovi uprave, radnici poduzetnika ili druge osobe“, različito od hrvatskog prijevoda Uredbe 1/2003, koji se koristi pojmovima „direktori, članovi uprave i drugi zaposlenici“.

Ako uspoređujemo čl. 65.a i čl. 44. ZZTN-a, koji se koriste različitim sintagmama *ratio personae*, postavlja se pitanje je li riječ o istom krugu osoba, naročito s obzirom na to da se hrvatske inačice Uredbe 1/2003 i Direktive ECN+ koriste istim sintagmama.

Uspriko činjenici da se u različitim jezičnim inačicama koriste različiti termini i da oni nisu usklađeni u nekim inačicama (francuski, hrvatski, slovenski), ako se usporede čl. 23. Direktive ECN+ i čl. 21. Uredbe 1/2003, problematiziranje kruga osoba na koje se te odredbe odnose zapravo i nije relevantno. Naime, s obzirom na cilj i svrhu koja se želi postići člankom 23. Direktive ECN+, jasno je da je riječ o najširem krugu osoba, tj. svim prijašnjim i sadašnjim zaposlenicima poduzetnika-pokajnika bez obzira na funkcije koje su obavljali kod tog poslodavca. Stoga, treba smatrati da su tom zaštitom od sankcija obuhvaćene sve one fizičke osobe koje su na bilo koji način bile angažirane od poduzetnika-pokajnika, bez obzira na postojanje radnopravnog odnosa, a svakako one koje su u smislu statusnog trgovačkog prava ovlaštene zastupati poduzetnika-trgovačko društvo. Primjerice, prokurist bi se mogao smatrati zaštićen člankom 65.a ZZTN-a iako ne mora biti zaposlen u trgovačkom društvu čiji je prokurist.

I glede odredbe koja uređuje pitanje kruga osoba kod kojih se može izvršiti nenajavljena pretraga u ostalim (neposlovnim) prostorijama (čl. 21. Uredbe 1/2003 odnosno čl. 44. ZZTN-a), isto tako, uzimajući u obzir cilj i svrhu koja se želi postići tom normom, možemo zaključiti da je, baš kao i kod čl. 23. Direktive ECN+ i čl. 65.a ZZTN-a, riječ o širokom krugu osoba, tj. svim onim fizičkim osobama koje su zaposlenici poduzetnika kod kojeg se provede nenajavljena pretraga. Međutim, ističemo da je kod čl. 21. Uredbe 1/2003 odnosno čl. 44. ZZTN-a krug osoba još širi, jer se nenajavljena pretraga može provesti ne samo kod zaposlenika poduzetnika koji je pod istragom nego kod svih „drugih osoba“ (čl. 44. st. 1. ZZTN-a). Odnosno, u čl. 21. Uredbe 1/2003 direktori i ostali zaposlenici samo su navedeni primjerično, tj. nije riječ o *numerus clausus* nabranjanju. To je u skladu s ciljem te odredbe koja želi omogućiti da se nenajavljena pretraga obavi kod bilo koje osobe za koju postoji osnovana sumnja da se kod nje nalaze dokazni predmeti koji upućuju na počinjenje povrede ZZTN-a.

Dakle, razlika između odredbe čl. 23. Direktive ECN+ (kojom se štiti zaposlenik poduzetnika-pokajnika od sankcija) i odredbe čl. 21. Uredbe 1/2003 (kojom se određuje krug osoba kod kojih se može provesti nenajavljena pretraga) jest u tome što kod prve mora postojati neksus (osoba je bila ili jest zaposlena kod poduzetnika-pokajnika), a kod druge tog neksusa nema (može se raditi o osobi koja je vezana uz poduzetnika kod kojeg se obavlja nenajavljena pretraga, ali i ne mora). Drugim riječima, krug osoba u prvom je slučaju ipak ograničen, a u drugome nije.

Nadalje, postavlja se pitanje odgovara li sintagma iz st. 1. čl. 65.a ZZTN-a (direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici) pojmu odgovorne osobe iz kaznenog odnosno prekršajnog prava.⁵³ Tumačenje pojma odgovorne osobe iz stručne literature upućuje na to da bi krug osoba iz st. 1. čl. 65.a ZZTN-a (direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici) odgovarao pojmu odgovorne osobe iz kaznenog i prekršajnog zakonodavstva. Tako Derenčinović navodi da odgovorna osoba ne mora uvijek biti ona fizička osoba kojoj je ovlast određena formalnim pisanim pravnim propisom (općim ili pojedinačnim), već da se pri utvrđivanju odgovorne osobe u pravnoj osobi uvijek primjenjuju materijalni, a ne formalni kriteriji.⁵⁴ Drugim riječima, ne mora biti samo riječ o zaposleniku koji je proglašen odgovornom osobom aktom o osnivanju ili odlukom organa pravne osobe. Isto tako, odgovornom osobom mogu se, osim osoba koje su „ovlaštene na zastupanje pravne osobe, donošenje odluka odnosno obavljanje nadzora unutar pravne osobe“, iznimno smatrati i „osobe kojima su te ovlasti *in concreto* povjerene od strane primarno odgovornih osoba“, dok ni u kojem slučaju „nema osnove odgovornom proglasiti osobu koja obavlja čisto tehničku funkciju u pravnoj osobi“, to su „uvijek osobe koje na određeni način predstavljaju pravnu osobu“. ⁵⁵ Osim toga, Derenčinović navodi da odgovorna osoba ne mora biti u radnom odnosu u pravnoj osobi te navodi primjer prokurista trgovačkog društva kao fizičku osobu koja nije u radnom odnosu kod pravne osobe.⁵⁶

Zaključno, možemo reći da sintagma „direktori, rukovoditelji i drugi zaposlenici“ iz članka 65.a ZZTN-a obuhvaća vrlo širok krug fizičkih osoba kojima se osigurava zaštita od sankcija, koji uključuje sve nekadašnje i sadašnje zaposlenike poduzetnika-pokajnika koji bi bili potencijalno izloženi sankcijama zbog svog postupanja glede uključenosti poduzetnika u kartelni dogovor, bez obzira na (ne)postojanje radnopravnog odnosa, odnosno bez obzira na vrstu

⁵³ V. Kazneni zakon u kojem se odgovorna osoba definira kao „fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe ...“, čl. st. 6. Kaznenog zakona, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, odnosno Prekršajni zakon koji pojam odgovorne osobe definira kao „fizičku osobu koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje određenih poslova iz područja djelovanja pravne osobe“, čl. 61. st. 1. Prekršajnog zakona, NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, te Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela u kojem se odgovorna osoba definira kao „fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe“, čl. 4. Zakona o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12.

⁵⁴ Derenčinović, D., *Sedam pitanja u vezi s utvrđivanjem pojma „odgovorne osobe“ u hrvatskom kaznenom pravu i sudskoj praksi*, Pravo i porezi, br. 9, 2003., str. 3-9, na str. 9.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

ovlasti temeljem statusnog trgovačkog prava, a odgovara pojmu odgovorne osobe iz domene kaznenog odnosno prekršajnog prava.

5.1.2. Podnositelji pokajničkih prijava na koje se odnosi odredba članka 65.a ZZTN-a odnosno članka 23. Direktive ECN+

Postavlja se pitanje treba li smatrati da se čl. 23. Direktive ECN+ odnosno čl. 65.a ZZTN-a odnosi na sve podnositelje pokajničkih prijava, bez obzira na to je li riječ o prijaviteljima za oslobođenje od kazne ili o prijaviteljima za umanjenje kazne, te odnosi li se samo na one koji u konačnici od nadležnog tijela dobiju potpuno oslobođenje od kazne ili i na one koji dobiju samo umanjenje kazne.

Valja primijetiti da članak 2. Direktive ECN+, koji sadržava definicije relevantnih pojmova, razlikuje sintagmu „oslobođenje od novčanih kazni“ (st. 1. t. 13.) od sintagme „umanjenje novčanih kazni“ (st. 1. t. 14.). Isto tako, Direktiva u preambuli razlikuje prijavitelje za „oslobođenje“ od kazni (alineja 64 preambule) od prijavitelja za „umanjenje“ kazne (alineja 66 preambule). Članak 23. Direktive nosi naslov „Interakcija između zahtjeva za oslobođenje od novčanih kazni i sankcija fizičkim osobama“, dakle odnosi se (isključivo) na prijavitelje za „oslobođenje od novčanih kazni“.⁵⁷

Treba dakle zaključiti da se zaštita od sankcija za fizičke osobe, regulirana člankom 23. Direktive, odnosi isključivo za prijavitelje za oslobođenje od novčane kazne. U tom je smislu Direktivi bio vjeran i hrvatski zakonodavac kada je odredbu članka 65.a ZZTN-a modelirao tako da se ona odnosi na poduzetnike koji su Agenciji podnijeli „prijavu za oslobođenje od novčane kazne u okviru pokajničkog programa“.⁵⁸

⁵⁷ Usp. alineju 64 preambule Direktive ECN+.

⁵⁸ St. 1. čl. 65.a ZZTN-a. Praktično gledajući, svi tražitelji statusa pokajnika zapravo od nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja traže oslobođenje od novčane kazne te se time, ako ima više tražitelja, stavljaju „u red“. Tako se pokajnička izjava poduzetnika definira kao „usmeno ili pisano dobrovoljno priznanje poduzetnika, izjavljeno od odgovorne osobe poduzetnika ili ovlaštenog predstavnika poduzetnika-sudionika prijavljenog kartela o postojanju kartela i o njegovom sudjelovanju i ulozi u tom kartelu, posebno sastavljeno za podnošenje tijelu nadležnom za zaštitu tržišnog natjecanja s ciljem dobivanja oslobođenja od plaćanja upravno-kaznene mjere“, čl. 2. t. i. Uredbe o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere (NN 129/10, 96/17). Dakle, izjava potencijalnog pokajnika daje se „s ciljem dobivanja oslobođenja“ od novčane kazne. Međutim, prijava potencijalnog pokajnika definira se kao „prijava za oslobođenje ili prijava za umanjenje upravno-kaznene mjere koju poduzetnik-sudionik kartela, sukladno Zakonu i ovoj Ured-

Dakle, treba zaključiti da će pogodnost zaštite od sankcija za (sadašnje ili bivše) zaposlenike ostvariti oni poduzetnici-pokajnici koji Agenciji podnesu prijavu za oslobođenje od kazne, dok oni koji podnesu prijavu za umanjene kazne neće imati pravo na zaštitu od mogućih sankcija za fizičke osobe. Međutim, Direktiva ECN+ ostavila je mogućnost da države članice mogu zaštititi fizičke osobe i kada se prijava poduzetnika-pokajnika odnosi na smanjivanje kazne: „Države članice ne sprječava se da od sankcija ili od ublažavanja takvih sankcija štite i sadašnje ili bivše direktore, rukovoditelje i druge zaposlenike podnositelja zahtjeva za umanjene novčanih kazni.“⁵⁹ Hrvatski zakonodavac nije iskoristio tu mogućnost, pa ZZTN osigurava zaštitu fizičkim osobama-zaposlenicima samo ako je poduzetnik-pokajnik podnio prijavu za oslobođenje od novčane kazne.⁶⁰ Postavlja se pitanje opravdanosti takve diskriminacije te može li izostanak zaštite za zaposlenike poduzetnika-pokajnika koji traže smanjenje kazne potencijalno negativno djelovati na privlačnost instituta pokajništva u kontekstu hrvatskog pravnog sustava. U praktičnom smislu valja preporučiti potencijalnim poduzetnicima-pokajnicima da uvijek podnose prijavu za oslobođenje od kazne kako bi se i na njih odnosila zaštita zaposlenika od sankcija temeljem čl. 65.a ZZTN-a.

Konačno bismo ipak predložili da se, *de lege ferenda*, koristeći se mogućnosti spomenutoj u točki 66. alineje Direktive ECN+, odredba čl. 65.a ZZTN-a izmijeni da bi se osigurala zaštita ne samo prijaviteljima za oslobođenje nego i prijaviteljima za umanjene kazne u kontekstu instituta pokajništva.

5.2. Zaštita zaposlenika poduzetnika-pokajnika od upravnopravnih sankcija

Stavak 1. članka 23. Direktive ECN+ odnosi se na zaštitu od kazne koja fizičkim osobama-zaposlenicima poduzetnika-pokajnika može biti izrečena u „upravnom“ postupku ili u „nekaznenom“ sudskom postupku, dok se stavci 2. i 3. istog članka odnose na zaštitu od kazne koja istim osobama može biti izrečena u kaznenom postupku. Odredba čl. 65.a ZZTN-a, preuzimajući odredbu Direktive, govori o novčanoj kazni „u upravnom postupku i upravnom sporu“.

Kada je riječ o „upravnom“ postupku u kojem bi se zaposlenicima pokajnika izricale sankcije, prema sadašnjem stanju hrvatskih propisa, stavak 1. čl. 23. Direktive nije primjenjiv u Hrvatskoj jer, kako je već prije istaknuto, ZZTN ne

bi podnosi Agenciji“, čl. 2. t. g. Uredbe o kriterijima za oslobođenje ili umanjene upravno-kaznene mjere, NN 129/10, 96/17.

⁵⁹ V. alineju 66 preambule Direktive ECN+.

⁶⁰ V. st. 1. čl. 65.a ZZTN-a.

predviđa mogućnost da AZTN izriče sankcije za fizičke osobe koje krše pravila o zaštiti tržišnog natjecanja.⁶¹ Drugim riječima, ne postoji opasnost, adresirana Direktivom ECN+, da bi izricanje sankcija zaposlenicima poduzetnika-pokajnika u upravnom postupku od strane AZTN-a moglo obeshrabruti poduzetnike da se koriste institutom pokajništva.

Kada je riječ o „nekaznom“ sudskom postupku u kojem bi se izrekla kazna fizičkoj osobi-zaposleniku poduzetnika-pokajnika iz st. 1. čl. 23. Direktive, koji se u st. 1. čl. 65.a ZZTN-a određuje kao „upravni spor“, niti ovdje ne postoji ugroza pokajništva kao čimbenika koji garantira uspješnost borbe protiv kartela. Budući da AZTN ne može izreći novčanu sankciju fizičkim osobama, niti Visoki upravni sud RH, pred kojim se vodi upravni spor, neće biti u prilici odlučivati o takvoj odluci Agencije.

U tom smislu, st. 1. čl. 23. Direktive ECN+ u cijelosti nije relevantan u uvjetima trenutnog hrvatskog pravnog poretka, a odredba st. 1. čl. 65.a ZZTN-a je suvišna. Štoviše, ovako stipulirana odredba može na prvi pogled pobuditi pogrešan dojam da je u upravnom postupku pred AZTN-om moguće sankcionirati fizičke osobe za povrede prava tržišnog natjecanja. Naime, u čl. 65.a st. 1. ZZTN-a navode se uvjeti pod kojima se „...sadašnjim i bivšim direktorima, rukovoditeljima i drugim zaposlenicima poduzetnika koji su Agenciji podnijeli prijavu za oslobođenje od novčane kazne u okviru pokajničkog programa“ neće „izreći novčana kazna u upravnom postupku i upravnom sporu“, a u svezi s njihovim sudjelovanjem „u zabranjenom horizontalnom sporazumu (kartelu) ili tajnom kartelu na koji se odnosi prijava za oslobođenje od novčane kazne“.⁶² Moglo bi se (pogrešno) smatrati, tumačenjem *a contrario*, da će se navedenim fizičkim osobama, koje ne ispunjavaju te uvjete, izreći novčana kazna „u svezi s njihovim sudjelovanjem“ u zabranjenom kartelnom sporazumu. Dakle, problematično je što, na prvi pogled, odredba čl. 65.a st. 1., kako je trenutno sročena, asocira na (nepostojeće) sankcije za fizičke osobe-zaposlenike poduzetnika-pokajnika u okviru upravnog postupka koji vodi AZTN.

⁶¹ V. *supra*, poglavlje 4.

⁶² Uvjeti iz čl. 65.a st. 1. ZZTN-a postavljeni su kumulativno. Kao prvo, sama prijava za oslobođenje od novčane kazne poduzetnika mora ispunjavati kriterije iz propisa kojim se uređuju kriteriji za oslobođenje ili umanjenje novčanih kazni. Kao drugo, zaposlenici poduzetnika moraju aktivno surađivati s Agencijom. Kao treće, prijava za oslobođenje od novčane kazne poduzetnika mora biti podnesena prije nego što su ti zaposlenici od nadležnih tijela saznali za postupak koji je doveo do izricanja novčanih kazni zbog kartelnog djelovanja.

S obzirom na činjenicu da u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja *de lege lata* nema mogućnosti izricanja sankcija fizičkim osobama za povredu temeljem ZZTN-a, trebalo bi ili uvesti takvu mogućnost, pa će odredba stavka 1. članka 65.a ZZTN-a biti zaista i potrebna kako bi se zaštitile fizičke osobe od upravnih sankcija, ili bi trebalo izmijeniti čl. 65.a ZZTN-a tako da ne regulira situaciju koju nije potrebno regulirati.

5.3. Zaštita zaposlenika poduzetnika-pokajnika od kaznenopravnih sankcija

Osim izloženosti sankcijama koje može izreći tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u upravnom postupku, zaposlenici poduzetnika-pokajnika mogu biti izloženi i kaznenopravnoj odgovornosti. Stavci 2. i 3. članka 23. Direktive ECN+, preuzeti odredbama stavaka 3. i 4. članka 65.a ZZTN-a, odnose se na zaštitu od kazne koja zaposlenicima poduzetnika-pokajnika može biti izrečena u kaznenom postupku pred nacionalnim sudom. Preuzimanje tih odredbi Direktive moralo je u obzir uzeti specifičnosti hrvatskog kaznenopravnog okvira, a u ovom dijelu rada analizirat će se najvažniji izazovi u tom smislu.

Stavak 2. članka 23. Direktive osigurava zaštitu od sankcija koje se izriču u kontekstu kaznenog postupka za povredu nacionalnog prava koji je usmjeren na ostvarivanje „predominantno istih ciljeva kao i čl. 101. UFEU-a“. U kontekstu hrvatskog prava riječ je samo o jednom kaznenom djelu, zlouporabi u postupku javne nabave iz čl. 254. Kaznenog zakona, čije se biće djela odnosi na stavljanje ponude utemeljene na „zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata“ u postupku javne nabave, a taj dogovor ima „cilj da naručitelj prihvati određenu ponudu“.⁶³ Iz ovog izričaja kaznenopravne odredbe jasno je da je riječ o odredbi čiji je cilj identičan ciljevima koji se žele ostvariti člankom 101. UFEU-a, koji zabranjuje sporazume koji ograničavaju tržišno natjecanje. Naime, riječ je o kaznenom djelu čiji je ključan element bića djela „zabranjeni dogovor“ između poduzetnika, a valja smatrati da element „zabranjenosti“ svoj izvor ima u normi članka 8. ZZTN-a koji regulira „zabranjene sporazume“. Kako je članak 8. ZZTN-a uglavnom preslikan članak 101. UFEU-a, jasno je da je uvjet iz Direktive da se treba raditi o nacionalnoj kaznenopravnoj normi čiji je sadržaj gotovo identičan, po svojim ciljevima, članku 101. UFEU-a, zadovoljen.

Iako je to jasno iz samog Kaznenog zakona, stavak 3. članka 65.a ZZTN-a navodi da „...odluku o pokretanju kaznenog postupka protiv osoba iz stavka

⁶³ Stavak 1. članka 254. Kaznenog zakona, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21.

1. ovoga članka donosi državni odvjetnik, sukladno propisima kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske“. *De lege lata*, eventualno pokretanje kaznenog postupka limitirano je na situaciju iz čl. 254. Kaznenog zakona, tj. ako bi se sporno kartelno dogovaranje, u vezi s kojim su AZTN-u podnesene pokajničke prijave poduzetnika, odnosilo na namještanje natječaja u kontekstu postupka javne nabave.

Stavak 2. članka 23. Direktive ECN+ određuje da države članice moraju osigurati zaštitu gore navedenim fizičkim osobama od kaznenopravnih sankcija te iznosi uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi se takva zaštita mogla dati: prvo, osoba mora „aktivno surađivati“ s nadležnim tijelom za kazneni progon te, drugo, moraju biti zadovoljene pretpostavke iz st. 1. čl. 23. Direktive.⁶⁴ Ako uvjet suradnje s tijelom za kazneni progon nije ispunjen, to tijelo može nastaviti s istragom.⁶⁵ Međutim, razumijevajući da takvo disponiranje ovlašću na kazneni progon, odnosno na kaznenopravno sankcioniranje, može biti problematično u (nekim) državama članicama, Direktiva ECN+, u stavku 3. članka 23., navodi da, kako bi se „osigurala usklađenost s postojećim temeljnim načelima njihova pravnog sustava, odstupajući od stavka 2., države članice mogu predvidjeti da nadležna tijela mogu ne izreći sankciju ili samo ublažiti sankciju koja se treba izreći u kaznenom postupku ako doprinos pojedinaca iz stavka 2. otkrivanju i istrazi tajnog kartela nadilazi interes kaznenog progona i/ili sankcioniranja tih pojedinaca“.

Upravo je ta derogacija od obveze preuzimanja stavka 2. članka 23. Direktive bila ključna prilikom preuzimanja Direktive u hrvatski pravni sustav. Naime, tekst članka 65.a ZZTN-a, koji se odnosi na zaštitu od kaznenopravne odgovornosti, ne sadržava izričitu referenciju na uvjete navedene iz stavka 2. članka 23. Direktive ECN+, na način da bi pisalo da se te osobe isključuju od kaznenopravnih sankcija ako aktivno surađuju s tijelom nadležnim za kazneni progon i ako su zadovoljeni uvjeti navedeni stavkom 1. članka 65.a ZZTN-a (koji

⁶⁴ Uvjeti iz st. 1. čl. 23. Direktive jesu da pokajnička prijava za oslobođenje od kazne ispunjava kriterije iz čl. 17. st. 2. t. (b) i (c) Direktive, tj. da je prijavitelj otkrio svoje sudjelovanje u tajnom kartelu (t. b), odnosno da je prvi koji je dostavio dokaze koji omogućuju nacionalnom tijelu za tržišno natjecanje da izvrši ciljanu inspekciju u vezi s tajnim kartelom, pod uvjetom da to tijelo još ne raspolaže dostatnim dokazima za pokretanje postupka i provođenje ciljane nenajavljene pretrage ili još nije provelo takvu pretragu te da su ti dokazi prema mišljenju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja dostatni kako bi moglo utvrditi postojanje povrede obuhvaćene pokajničkim programom, pod uvjetom da tijelo još ne raspolaže dostatnim dokazima kojima bi se ta povreda mogla utvrditi i da nijedan drugi poduzetnik nije prethodno ispunio uvjete za odobrenje oslobođenja od kazne (t. c).

⁶⁵ St. 2. čl. 23. Direktive ECN+.

kopiraju uvjete iz Direktive).⁶⁶ Umjesto toga, stavak 3. članka 65.a ZZTN-a određuje da „odluku o pokretanju kaznenog postupka“ protiv zaposlenika poduzetnika-pokajnika „donosi državni odvjetnik, sukladno propisima kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske“.

Nadalje, stavak 4. članka 65.a ZZTN-a određuje da državni odvjetnik „može odlučiti da neće pokrenuti kazneni postupak“ ili „može predložiti nadležnom sudu ublažavanje sankcije koja bi se trebala izreći u kaznenom postupku“ ako procijeni da doprinos zaposlenika poduzetnika-pokajnika u otkrivanju kartela „nadilazi interes kaznenog progona i/ili sankcioniranja“. Time je dakle preuzeta odredba stavka 3. članka 23. Direktive ECN+, koja navodi da, „odstupajući od stavka 2.“, kako bi se osigurala usklađenost s postojećim temeljnim načelima pravnog sustava, države članice mogu predvidjeti da „nadležna tijela mogu ne izreći sankciju ili samo ublažiti sankciju koja se trebala izreći u kaznenom postupku ako doprinos pojedinaca iz stavka 2. otkrivanju i istrazi tajnog kartela nadilazi interes kaznenog progona i/ili sankcioniranja tih pojedinaca“.

U kontekstu hrvatskog kaznenog prava, nadležna tijela iz stavka 3. članka 23. Direktive su državni odvjetnik odnosno kazneni sud. Oni mogu, prema stavku 3. članka 23., ili „ne izreći sankciju“ ili „ublažiti sankciju“.⁶⁷ U stavku 4. članka 65.a ZZTN-a to je transponirano kao ovlast državnog odvjetnika da, kao prvo, ne pokrene kazneni progon odnosno da, kao drugo, nakon što je kazneni postupak pred sudom pokrenut, predloži sudu ublažavanje kazne. U prvoj situaciji na samom je državnom odvjetniku važan zadatak odmjeravanja interesa da se osoba kazneno progoni (i/ili sankcionira) i doprinos te osobe u otkrivanju i istrazi kartela. Njegova će odluka svakako ovisiti o tome jesu li u fazi istrage sve činjenice pravilno utvrđene i jesu li prikupljeni svi potrebni dokazi. U drugoj situaciji manevarski prostor državnog odvjetnika znatno je sužen, jer će na sudu biti da odluči hoće li prihvatiti njegov prijedlog da se sankcija ublaži ili neće. U tom smislu, nije sasvim jasno pruža li se stavkom 4. članka 65.a adekvatna zaštita zaposleniku poduzetnika-pokajnika u postupku pred kaznenim sudom, predviđena Direktivom ECN+, jer sud nije zakonski

⁶⁶ To bi značilo da bi se posebnim zakonom (tj. ZZTN-om) propisivalo pravila za postupanje u kaznenim predmetima, a koja su već sadržana u odredbama Zakona o kaznenom postupku kao organskog zakona koji razrađuje Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode. Takvo disponiranje ovlašću državnog odvjetnika na progon počinitelja kaznenog djela bilo bi uistinu protivno temeljnim načelima nacionalnog kaznenog prava.

⁶⁷ U tom smislu i alineja 65. preambule Direktive ECN+ navodi da „nadležna tijela mogu birati između zaštite pojedinca od sankcija i ublažavanja tih sankcija, ovisno o tome kakav je rezultat odmjeravanja interesa da se osoba kazneno progoni i/ili sankcionira i njezina doprinosa otkrivanju i istrazi kartela“.

vezan prijedlogom državnog odvjetnika o ublažavanju kazne. Međutim, sud bi zaista, pri donošenju takve odluke, trebao odlučiti nadilazi li doprinos zaposlenika poduzetnika-pokajnika u otkrivanju i istrazi kartela interes sankcioniranja, uzimajući u obzir cilj članka 23. Direktive ECN+ da zaštiti takve pojedince kako ne bi došlo do ugroze pokajničkog programa kao učinkovitog alata za otkrivanje kartela.

6. ZAKLJUČAK

U ovom radu analizirali smo odredbu članka 65.a ZZTN-a, kojom se osigurava zaštita od sankcija zaposlenicima poduzetnika-pokajnika, u skladu sa zahtjevima članka 23. Direktive ECN+. Uočili smo određenu manjkavu uklopljenost stavka 1. članka 65.a u širi kontekst hrvatskog prava tržišnog natjecanja, naročito u smislu zaštite tih fizičkih osoba od upravnopravnih sankcija koje u hrvatskom pravu ne postoje.

Analiza članka 65.a ZZTN-a prilika je za otvaranje rasprave o sustavu sankcija u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja. Kao što je rekao Sud Unije, države članice moraju osigurati da su sankcije za povredu tržišnog natjecanja učinkovite, razmjerne i odvraćajuće,⁶⁸ a učinkovitost kazni koje izriču nacionalna tijela ili Komisija jest preduvjet za dosljednu primjenu europskog prava tržišnog natjecanja.⁶⁹

U ovom smo radu izrazili mišljenje da je, paradoksalno, dublje usklađivanje s pravnom stečevinom Unije provedeno putem nekoliko uzastopnih novela ZZTN-a, one iz 2009., zatim iz 2013. pa one posljednje iz 2021. godine, prouzročilo ukupno slabljenje sustava sankcija za povrede tržišnog natjecanja u Hrvatskoj. Krajnje je vrijeme za redefiniranje politike sankcija u hrvatskom pravu tržišnog natjecanja i pomak (ili povratak) prema sankcijama za odgovorne osobe poduzetnika koji krše pravila tržišnog natjecanja. To bi naposljetku bilo u skladu i s ciljem Direktive ECN+ da ojača položaj tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

⁶⁸ 68/88 *Komisija protiv Grčke*, presuda od 21.9.1989., ECLI:EU:C:1989:339, §§ 23-25.

⁶⁹ C-429/07 *Inspecteur van de Belastingdienst v X BV*, presuda od 11.6.2009., ECLI:EU:C:2009:359, § 37.

LITERATURA

Knjige i radovi

- Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S.; Akšamović, D.; Liszt, M., *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
- Butorac Malnar, V.; Petrović, S., *Novo pravno uređenje tržišnog natjecanja*, u: Barbić, J.; Giunio, M (ur.), *Zbornik 48. susreta pravnika, Opatija 2010.*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2010., str. 101 – 143.
- Derenčinović, D., *Sedam pitanja u vezi s utvrđivanjem pojma “odgovorne osobe” u hrvatskom kaznenom pravu i sudskoj praksi*, *Pravo i porezi*, br. 9, 2003., str. 3 – 9.
- Kapural, M., *Individualna odgovornost za kartele u pravu tržišnog natjecanja*, *Oeconomicus*, br. 1, 2016., str. 61 – 78.
- Pecotić Kaufman, J.; Butorac Malnar, V.; Akšamović, D., *Competition Law in Croatia*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019.
- Pecotić Kaufman, J., *On the development of (not so) new competition systems—findings from an empirical study on Croatia*, *Journal of Antitrust Enforcement*, 2021, str. 1 – 39; <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnab018>
- Szot, P., *The Polish Leniency Programme and the Implementation of the ECN+ Directive Leniency-Related Standards in Poland*, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 20, 2019, str. 9 – 54.

Pravni propisi Europske unije

- Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlaštivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, SL L 14, 14.1.2019., str. 3 – 33 (Direktiva ECN+)
- Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, SL L 1, 4.1.2003., str. 1 – 25.
- COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Enhancing competition enforcement by the Member States’ competition authorities: institutional and procedural issues Accompanying the document COMMUNI-

CATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives, SWD (2014) 231 final, 9.7.2014., str. 19 - 28

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Ten Years of Antitrust Enforcement under Regulation 1/2003: Achievements and Future Perspectives, COM(2014) 453 final, 9.7.2014.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, SWD(2017) 114 final, 22.3.2017.

Pravni propisi Republike Hrvatske

Kazneni zakon, NN 125/11

Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21

Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18

Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanjeње upravno-kaznene mjere, NN 129/10, 96/17

Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN-a, NN 80/13

Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN-a, NN 41/21

Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela, NN 151/03, 110/07, 45/11, 143/12

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 122/03

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13 i 41/21

Odluke Europskog suda

68/88 *Komisija protiv Grčke*, presuda od 21.9.1989., ECLI:EU:C:1989:339

C-429/07 *Inspecteur van de Belastingdienst v X BV*, presuda od 11.6.2009., ECLI:EU:C:2009:359

Summary

Jasminka Pecotić Kaufman*

INDIVIDUAL SANCTIONS FOR INFRINGEMENTS OF COMPETITION LAW, LENIENCY PROGRAM AND NEW ARTICLE 65a OF THE CROATIAN COMPETITION ACT

*This paper analyzes the new Article 65a of the Competition Act, introduced in 2021, in the light of the ECN+ Directive, which aims to ensure that natural persons, employees of a leniency applicant, are protected from sanctions in connection with their participation in the cartel to which the leniency application is related. It is generally considered that, in the absence of such protection, the use of the leniency programme, which ensures vigorous anti-cartel enforcement at the EU supranational level but also in some Member States, would be jeopardized. In this paper, we argue that there is a mismatch between the Croatian competition law system *de lege lata* and the way in which Article 23 of the ECN+ Directive was transposed in Article 65a of the Competition Act when it comes to protection from both administrative and criminal sanctions.*

Keywords: competition law, ECN+ Directive, leniency programme, sanctions, natural persons

* Jasminka Pecotić Kaufman, Ph. D., Professor, Faculty of Economics and Business, University of Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, 10000 Zagreb; jpecotic@net.efzg.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0002-3598-7090