

PREGLED ODABRANIH UPRAVNOPROCESNIH SPECIFIČNOSTI U POSTUPCIMA PRED AGENCIJOM ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

*Izv. prof. dr. sc. Ana Đanić Čeko**
*Dr. sc. Mirta Kapural***
*Tadija Kristić, mag. publ. admin.****

UDK: 3.077.3:347.776(497.5)
35.077.3:347.776(497.5)
346.92:347.776(497.5)
35.073.3:347.776(497.5)
DOI: 10.3935/zpfz.75.3.2
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: travanj 2025.

U radu se, putem normativne metode na osnovi važećih pravnih propisa, daje pregled odabranih upravnoprocenih instituta i njihovih specifičnosti – pokretanje upravnog postupka na temelju obavijesti ili predstavke i posebnog upravnog postupka podnositelja inicijative te izdavanja naloga za nenajavljene pretrage od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Nadalje se uspoređuje njihovo pravno uređenje prema Zakonu o općem upravnom postupku, Zakonu o zaštiti tržišnog

* Dr. sc. Ana Đanić Čeko, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek; adjanic@pravos.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1325-7692

** Dr. sc. Mirta Kapural, predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Savska cesta 41, 10000 Zagreb; mirta.kapural@aztn.gov.hr;
ORCID ID: orcid.org/0009-0006-3095-398X.

Stajališta i mišljenja izneseni u ovom radu isključivo su osobna stajališta autorice te stoga ne predstavljaju i službena stajališta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

*** Tadija Kristić, mag. publ. admin., Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Savska cesta 41, 10000 Zagreb; tadija.kristic@aztn.gov.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7751-9183.

Polaznik Sveučilišnog specijalističkog pravnog studija: javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Stajališta i mišljenja izneseni u ovom radu isključivo su osobna stajališta autora te stoga ne predstavljaju i službena stajališta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

natjecanja i Zakonu o upravnim sporovima te upućuje na određena odstupanja i nedorečenosti. Prikazuju se i statistički podatci prakse Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i sudske prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Isto tako, pozivom na komparativna rješenja proizašla iz prakse Suda EU-a i odabranih sudova drugih država članica u odnosu na nenajavljene pretrage, pokušavaju se iznaći odgovori na postavljena otvorena pitanja u praksi, u dijelu upravnoprocesnih postupanja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i odlučivanja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Završno se daju zaključna razmatranja u odnosu na analizirane institute te kritički osvrt.

Ključne riječi: posebni upravni postupak, inicijativa, nenajavljene pretrage i nalog, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Visoki upravni sud Republike Hrvatske

1. UVOD****

Zakonom o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)¹ proširuje se predmet njegove primjene² i izvan dosega koji se ne odnose na klasično rješavanje upravne stvari.³ Naglasak je među ostalim stavljen i na pravnu zaštitu kod obveze obavješćivanja podnositelja obavijesti ili predstavke od strane javnopravnog tijela (dalje u tekstu: JPT) pri pokretanju upravnog postupka po službenoj dužnosti. U posebnom upravnom postupku koji se pokreće i provodi na osnovi Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: ZZTN)⁴ uočavaju se upravo određene specifičnosti u upravnoprocesnom smislu i upravnosudskoj zaštiti.

Cilj ovog rada jest dati pregled i kritički osvrt odabranih upravnoprocesnih elemenata te specifičnosti koji se pojavljuju u posebnom upravnom postupku prema ZZTN-u u odnosu na temeljno (opće) pravno uređenje, u skladu sa ZUP-om. Metodologija istraživanja temelji se na normativnoj analizi odredbi važećeg ZUP-a, prvotno radi prikaza i analize zakonske regulacije u pogledu pokretanja upravnog postupka na temelju obavijesti ili predstavke. Nadalje, analizom odredbi važećeg ZZTN-a ističu se specifičnosti u povodu pokretanja posebnog upravnog postupka pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje u tekstu: AZTN) od strane podnositelja inicijative. Usporedbom dvaju temeljnih zakona

**** Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost u projektu pod nazivom Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu – izazovi i perspektive (PrePraHR), UIP-2020-02-6482.

¹ Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.

² Čl. 3. st. 2. – 3. ZUP-a. V. i Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, Informator, br. 6729, 29. travnja 2022., str. 3.

³ V. čl. 2. ZUP-a i čl. 19. st. t. 1. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

⁴ Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013, 41/2021, 155/2023.

u odnosu na predmet istraživanja, upućuje se na (ne)opravdanost odstupanja u ovome posebnom upravnom području. Pritom se ističu šire regulirana procesna prava podnositelja inicijative u odnosu na ona u ZUP-u, kao i put pravne zaštite u tome postupku.

Također se tablično prikazuju statistički podaci prakse AZTN-a u odnosu na podnositelje inicijative i upravnosudske prakse Visokog upravnog suda RH (dalje u tekstu: VUS) u odnosu na ukupan broj upravnih sporova pokrenutih po tužbi podnositelja inicijative u promatranom razdoblju (od 2021. do 2024.). Nadalje, daje se prikaz normativnog uređenja ovlasti VUS-a u izdavanju naloga za nenajavljene pretrage na zahtjev AZTN-a. Prikazuje se i analizira praksa VUS-a u otvorenim pitanjima provedbe nenajavljenih pretraga. Uz poziv na odabrana komparativno-pravna rješenja iz sudske prakse u cilju pronalaska odgovora na određena u radu istaknuta pitanja, ukratko se navode i podatci iz prakse VUS-a o broju izdanih naloga za nenajavljene pretrage (u obliku rješenja). Završno se iznose zaključna razmatranja u odnosu na iskazani predmet istraživanja.

2. POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA NA TEMELJU OBAVIJESTI ILI PREDSTAVKE

2.1. Pravno uređenje prema Zakonu o općem upravnom postupku – opći okvir

Ustavnim se uređenjem u čl. 46.⁵ propisuje da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe⁶, davati prijedloge državnim i drugim tijelima te na njih dobiti odgovor. Postoje i mnogobrojni posebni zakoni u upravnim područjima, kojima se propisuje mogućnost podnošenja predstavke koji imaju različite funkcije. Tako se pravo predviđa i Zakonom o sustavu državne uprave.⁷ No, ovdje se ono odnosi na upravni nadzor odnosno da nadležna tijela mogu uzimati, u cilju pokretanja *ex officio* nadzora, predstavke, pritužbe i druge podneske, a kojima se upućuje na nezakonitost ili nepravilnost u obavljanju poslova tijela državne

⁵ Ustav RH, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

⁶ Zakonom o policiji, fizičkim i pravnim osobama osigurava se pravo podnošenja pritužbe u slučaju da smatraju kako su policijskim postupanjima ili propuštanjima djelovanja te primjenom ovlasti, povrijeđena njihova prava ili slobode. V. čl. 5. – 5.f. Zakona o policiji, Narodne novine, br. 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 3/2015, 121/2016, 66/2019, 155/2023.

⁷ Čl. 29. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

uprave, neučinkovitost primjene zakona i drugih propisa te neučinkovitost u radu državne uprave.⁸ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi normira se podnošenje predstavki i pritužbi te pravo na odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja.⁹

Navedene primjere regulacije predstavki valja razgraničiti od procesnih mogućnosti koje se odnose na predlaganje/upućivanje na razloge za pokretanje upravnog postupka i obvezu obavješćivanja podnositelja. Upravni se postupak pokreće na zahtjev stranke¹⁰ i po službenoj dužnosti (*ex officio*)¹¹, a može se pokrenuti i javnom objavom.¹² Unutar odredbi o pokretanju upravnog postupku *ex officio*, zakonodavac je ZUP-om iz 2010. omogućio i jednu podvrstu pokretanja *ex officio* – putem predstavke ili druge obavijesti. JPT je u okviru svojeg djelokruga i nadležnosti dužan osigurati zaštitu javnog interesa te postupati po službenoj dužnosti kada je tako propisano zakonom. No, JPT također uzima u obzir predstavku ili drugu obavijest podnositelja kojom se upućuje da bi, radi zaštite javnog interesa, bilo oportuno pokrenuti upravni postupak *ex officio* (npr. najčešće razne vrste inspekcijskih nadzora¹³ poput upravnog, građevinskog, sanitarnog, okolišnog, zaštite prirode, vodopravnog, i dr.).¹⁴ ZUP iz

⁸ V. i čl. 32. st. 3. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

⁹ Čl. 26. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

¹⁰ Čl. 40. – 41. ZUP-a.

¹¹ Čl. 42. ZUP-a.

¹² V. čl. 43. ZUP-a.

¹³ V. i Rajko, A., *Inspekcijski postupak je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, neovisno je li postupak pokrenut slijedom prijave fizičke/pravne osobe*, Portal IusInfo, od 1.07.2014., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-sluzbenoj-duznosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-18754> (22. ožujka 2025.).

¹⁴ Primjerice, upravna inspekcija može postupati na temelju predstavke, gdje se ista ne smatra zahtjevom u smislu čl. 40. st. 2. i čl. 41. st. 1. ZUP-a, već samo inicijativom za pokretanje. V. čl. 4. st. 1. t. 7. i st. 2. t. 4., čl. 21. st. 1. Zakona o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2008, 98/2019, 14/2024. Inspekcijski nadzor iz područja zaštite požara, u čl. 51. st. 1. Zakona o zaštiti od požara (Narodne novine, br. 92/2010, 114/2022), omogućuje da svatko podnese prijavu za pokretanje inspekcijskog nadzora. Također, inspektor može zaprimljene predstavke (s navedenim podatcima o prijavitelju/podnositelju) uporabiti kao povod za pokretanje i obavljanje inspekcijskog nadzora. Ako isti obavi, o tome je dužan obavijestiti (u pisanom obliku) podnositelja o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama. Isto tako, ako ne postoje, u odnosu na navode i podatke iz predstavke, osnove za obavljanje nadzora, o tome će također obavijestiti

1991.¹⁵, također je, no u jednom stavku, sadržavao mogućnost da nadležno tijelo uzima u obzir eventualne predstavke građana i organizacija te upozorenja tijela pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti.¹⁶ Obavijest ili predstavka¹⁷ nema pravnu narav zahtjeva¹⁸ za pokretanje postupka niti podnositelj predstavke ili druge obavijesti ima položaj (aktivne) stranke¹⁹ u postupku.

JPT ocjenjuje razloge navedene i pojašnjene u predstavi ili drugoj obavijesti podnositelja te postoji li opravdanost razloga da bi se postupak pokrenuo. U tim situacijama, JPT u odnosu na predstavku ili drugu obavijest može odlučiti:

- a) ako utvrdi da postoje razlozi za pokretanje postupka *ex offio*, obavijestiti podnositelja;
- b) ako utvrdi da ne postoje razlozi za pokretanje postupka *ex offio*, o navedenome obavijestiti podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke ili obavijesti;
- c) ne obavijestiti podnositelja u zakonom propisanom roku (šutnja uprave).

Ocjena za pokretanje, osim npr. službenim podacima iz evidencija kojima raspolaže, saznanjima i opažanjima službene osobe / voditelja postupka, može se temeljiti i na obavijesti zainteresirane osobe (građana, pravnih osoba i drugih JPT-a), koja pritom nema svojstvo stranke. Za pokretanje postupka u ovome slučaju, JPT može uzeti u obzir: a) utvrđeno činjenično stanje u konkretnom predmetu i b) subjektivnu procjenu službene osobe da se određeni postupak treba pokrenuti (kako bi se ispunio cilj određenog materijalnog zakona).²⁰ Ako je odgovoreno pozitivno, u pogledu obavijesti da je postupak pokrenut, podnositelju nije dopušteno izjaviti prigovor. Dok u slučajevima navedenim pod b) i c) ima pravo prigovora. Ako je negativno odlučeno o predstavi ili obavijesti,

(u pisanom obliku) podnositelja. V. čl. 58. Zakona o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023. V. i čl. 13. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/2011, 16/2012, 98/2019, 52/2021, gdje se propisuje dužnost uzimanja u obzir predstavki (normira se što se smatra predstavkom) kada se ocjenjuje o potrebi za pokretanjem inspekcijskog postupka.

¹⁵ Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996.

¹⁶ Čl. 124. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996.

¹⁷ Što se smatra podneskom (predstavke, obavijesti) čl. 71. st. 1. ZUP-a.

¹⁸ Čl. 40. st. 2. ZUP-a.

¹⁹ Tko se smatra strankom u upravnom postupku v. čl. 4. st. 1. ZUP-a. Isto v. i Šikić, M.; Held, M., *Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 2024., str. 119.

²⁰ Đerđa, D., *Opći upravni postupak*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 121.

podnositelj može izjaviti prigovor u roku od osam dana od primitka obavijesti JPT-u od kojeg je primio obavijest. U ovome slučaju bismo zaključili da je riječ o remonstrativnom pravnom lijeku.²¹ No, ako u roku od trideset dana nije dobio odgovor na predstavku ili obavijest, također u daljnjem roku od osam dana može izjaviti prigovor.²² O prigovoru odlučuje čelnik tijela rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora.²³ Prigovor se kao redoviti pravni lijek, prema čl. 42. st. 2. ZUP-a, odnosi na situacije koje prethode upravnom postupku, za razliku od drugih slučajeva u kojima se ZUP-om propisuje prigovor.²⁴ Njegova je primarna svrha zaštita javnog interesa.

ZUP-om su propisani rokovi za donošenje rješenja ako je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke²⁵, no ne i rokovi za donošenje i dostavu rješenja u postupcima pokrenutima po službenoj dužnosti. Stoga je potrebno građanima osigurati pravnu zaštitu, ako JPT-i u takvim postupcima odugovlače s donošenjem rješenja.²⁶ Naime, na raspolaganju ostaje rješenje predviđeno čl. 155. ZUP-a. Također valja napomenuti da ako JPT odgovori podnositelju, dakle izda obavijest, no ona je netočna ili nepotpuna, pravo na naknadu štete prouzrokovane nezakonitim ili nepravilnim radom JPT-a čini se oportunističkim rješenjem.²⁷

Ovdje se skreće pozornost na specifičnost s obzirom na to da se postupak pokreće po službenoj dužnosti te na značajnu novinu uvedenu ZUP-om 2010.²⁸

²¹ V. mišljenja Šikić, Held, *op. cit.* u bilj. 19, str. 121.

²² Turčić ističe da podnositelj može u daljnjem roku od osam dana podnijeti prigovor ako nije dobio odgovor u roku od trideset dana. V. Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku s prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni u upravnim sporovima s prilogima i abecednim kazalom pojmova*, Organizator, Zagreb, 2012., str. 118. – 270.

²³ V. čl. 122. ZUP-a. V. mišljenja Šikić, Held, *op. cit.* u bilj. 19, str. 120.

²⁴ V. Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 522.

²⁵ V. čl. 101. ZUP-a. Neposredno rješavanje – 30 dana, ispitni postupak – 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke.

²⁶ Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, br. 5871, 12. lipnja 2010., str. 3.

²⁷ V. i Đerđa, *op. cit.* u bilj. 20, str. 344.

²⁸ Više v. i Đerđa, D., *Nova rješenja Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine*, Hrvatska pravna revija, vol. 11, br. 9, 2009., str. 63 – 78. Medvedović, D., *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 38.

koju predstavlja upravo propisivanje obveze JPT-a obavijestiti²⁹ podnositelja predstavke ili obavijesti. U ovome se zakonskom rješenju stavlja naglasak na pokretanje postupka u cilju zaštite javnog interesa, gdje opravdanost i postojanje razloga za pokretanje procjenjuje JPT u svakom pojedinom slučaju.³⁰ Ovdje je zakonodavac dao i na važnosti građanima u očuvanju javnog interesa te propisao takvu mogućnost, kao i obvezu JPT-a da podnositelja obavijesti o predstavi ili obavijesti. Odgovorom na predstavku ili obavijest JPT nije meritorno odlučivao i riješio upravnu stvar. Stoga, odgovor ponekad može imati neke neizravne učinke na pravni ili faktični položaj podnositelja.³¹ Mogućnost osporavanja odgovora na predstavku, u pravilu, ne može biti osporavan pred sudom, no iznimka može biti propisana samo posebnim zakonom kakvu predstavlja čl. 42. st. 2. – 4. ZUP-a.³² Prigovor se izjavljuje isključivo na obavijest, odnosno u slučaju negativnog odgovora JPT-a da neće pokrenuti postupak *ex officio*. Na navedeno se osigurava daljnja pravna zaštita i u povodu tužbe u upravnom sporu.

²⁹ Zanimljivo je zakonsko rješenje u posebnom upravnom području, gdje se, prema čl. 51. st. 5. Zakonu o zaštiti od požara (Narodne novine, br. 92/2010, 114/2022) propisuje obveza inspektora pravodobno pisano obavijestiti poznatog podnositelja prijave o nalazu inspekcijskog nadzora i poduzetim mjerama. Dakle, ovdje su prava podnositelja prijave puno šire postavljena od prava na obavijest o ispunjenju uvjeta za pokretanje, prema ZUP-u. Također, procesna prava (pravo na uvid u dokumentaciju, pravo na uvid u spis, zaštita identiteta, obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama te druga) koja se priznaju podnositelju inicijative prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013, 41/2021, 155/2023), a kod kojega je propisano da AZTN ako nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka radi zaštite javnog interesa, donosi rješenje, a ne obavijest. Opširnije v. i. Rajko, A.; Foretić, D., *Upravni postupak – obavijest inicijatoru pokretanja postupka po službenoj dužnosti*, Informator, br. 6354, 2015., str. 26. Rajko, A., *Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke*, u: Sessa, Đ. (ur.), *Tradicionalno XXXV. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 27*, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Organizator, Zagreb, 2020., str. 445 – 454. ZUP-om se propisuju i drugi slučajevi obveze obavješćivanja JPT-a, no ovdje se u radu analizira samo u odnosu na primjer iz čl. 42. ZUP-a. Više o tome v. Rajko, A., *Tri vrste obavješćivanja u području upravnog prava*, Informator, br. 6700, 8. listopada 2021., str. 8 – 10.

³⁰ V. npr. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/aztn-pokrenuo-postupak-protiv-tvrtke-naturala-61252> (19. ožujka 2025.).

³¹ V. Rajko, A., *Postupanje po predstavkama, u pravilu, ne može imati sudski epilog*, 2022., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/postupanje-po-predstavkama-u-pravilune-moze-imati-sudskiepilog-52474#> (20. ožujka 2025.).

³² Rajko, A., *Kad odgovor na predstavku (ne) može biti osporavan pred sudom*, Informator, br. 6874, 10. veljače 2025., str. 8.

2.2. Pravno uređenje inicijative za pokretanje posebnog upravnog postupka prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja

Prema ZZTN-u provode se četiri vrste upravnog postupka. Najprije se radi o upravnoj stvari utvrđivanja zabranjenih sporazuma (postupak ocjene sporazuma), zatim se utvrđuje zlouporaba vladajućeg položaja te je u oba slučaja riječ o postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti. Postupak ocjene dopuštenosti koncentracija pokreće se na temelju prijave namjere provedbe koncentracije, ali je ostavljena mogućnost da se isti pokrene i po službenoj dužnosti, u slučajevima kada to AZTN ocijeni potrebnim. Dodatno, ostavljena je mogućnost upravne stvari vezane uz represivnost AZTN-a prema strankama i ostalim sudionicima u postupku, gdje AZTN ima pravo izricanja novčanih kazni radi nepostupanja po zahtjevima AZTN-a.³³

Pravo na predstavku u pravu tržišnog natjecanja uređeno je dvama institutima. S jedne strane, predstavku AZTN-a može, u obliku pisanog zahtjeva, prijedloga, obavijesti, prigovora ili drugog podneska, podnijeti svaka pravna ili fizička osoba u neformalnom obliku kojim se želi pružiti informacija o potrebi zaštite javnog interesa. Predstavka se podnosi pisanim putem, elektroničkom poštom, usmeno na zapisnik te odnedavno putem alata³⁴ za anonimnu prijavu zabranjenih sporazuma na mrežnim stranicama AZTN-a. U ovom slučaju neformalnog podneska, AZTN će postupati prema postupovnim pravilima ZUP-a koji uređuje pitanje predstavke. S druge strane, kada predstavka dobije kvalitativni i formalnopravni oblik, odnosno sadržava strogo propisane elemente, time dobiva na pravnom značaju te će u tom slučaju AZTN primijeniti odredbe čl. 37. ZZTN-a, koje uređuju inicijativu za pokretanje postupka. Razlog osnaživanja značaja inicijative za pokretanje postupka iz ZZTN-a naspram predstavke prema ZUP-u prvotno leži u činjenici da su podnositelju inicijative dana veća postupovna prava, pa se i od njega očekuje aktivniji angažman u upravnom postupku. Još je važnije da su informacije i saznanja koje posjeduje podnositelj inicijative od iznimne važnosti za AZTN-u prigodom vođenja upravnog postupka.³⁵ Podnositelj inicijative podnosi inicijativu u dvije upravne

³³ Čl. 38. ZZTN-a. Više o tome v. u Staničić, F. *Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti, vol. VII, br. 1, 2016., str. 60 – 93.

³⁴ Alat za anonimne prijave zabranjenih sporazuma objavljen je na mrežnim stranicama Agencije: <https://www.aztn.hr/kartel/prijava-kartela/> (20. ožujka 2025.).

³⁵ V. Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S.; Akšamović, D.; Liszt, M., *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str. 80 – 83.

stvari, u postupku utvrđivanja zabranjenih sporazuma i u postupku utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja. Da bi predstavka ostvarila status inicijative za pokretanje postupka, u istoj je potrebno navesti naziv i sjedište pravne osobe ili ime, prezime i prebivalište fizičke osobe koja podnosi inicijativu, kao i podatke koji jasno i nedvosmisleno omogućuju identifikaciju poduzetnika protiv kojeg je inicijativa upućena. Zatim je potrebno pružiti detaljan prikaz činjenica, praksi ili okolnosti koje su dovele do podnošenja inicijative te dostaviti relevantne isprave, dokumente i druge materijale koje podnositelj inicijative posjeduje, a koji mogu potvrditi iznesene tvrdnje.³⁶

Iako podnositelj inicijative nije stranka u postupku, postupovna prava koja podnositelj inicijative ostvaruje primjenom ZZTN-a daleko nadmašuju postupovna prava podnositelja predstavke prema ZUP-u. AZTN će na temelju inicijative pokrenuti postupak po službenoj dužnosti ili ocijeniti da ne postoji potreba za vođenjem upravnog postupka. U slučaju da službena osoba ocijeni da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka na temelju inicijative iz čl. 37. ZZTN-a, AZTN je dužan donijeti rješenje, a ne obavijest kako je to predviđeno čl. 42. ZUP-a. Valja naglasiti da je riječ o diskrecijskoj ocjeni o tome hoće li AZTN pokrenuti postupak po službenoj dužnosti. To je vrlo jasno iskazano u odredbama ZZTN-a, koje decidirano utvrđuju razloge kada se neće pokrenuti postupak na temelju inicijative. Tako se u čl. 38. ZZTN-a navodi da AZTN neće pokrenuti postupak na temelju inicijative:

- ako AZTN procijeni da inicijativa ima minimalan utjecaj na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu ili da inicijativa nije prioritet za provedbu prema pozitivnim propisima podnositelja inicijative. Mišljenje autora je kako je ovom slučaju AZTN dužan donijeti rješenje u rokovima propisanim ZUP-om, odnosno u roku od 30 dana, ako nije provedeno prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu, s obzirom na to da ZZTN-om nije propisan rok za donošenje predmetnog rješenja;
- ako je AZTN tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrdio da nema uvjeta za pokretanje postupka, ZZTN-om je propisan rok od šest mjeseci za rješavanje u postupcima pokrenutima po službenoj dužnosti, odnosno donošenja rješenja o odbacivanju inicijative;
- ako je AZTN tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrdio da nema uvjeta za pokretanje postupka u skladu s čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a (dalje u tekstu: UFEU). U ovome slučaju, ZZTN-om je propisan rok za donošenje rješenja najkasnije u roku od šest mjeseci od dana zaprimanja inicijative za pokretanje postupka;

³⁶ Čl. 37. ZZTN-a.

- ako utvrdi da protiv poduzetnika koji su predmet inicijative postupak vodi nadležno tijelo EU-a ili je već u istom postupku odlučeno. U ovom slučaju nije propisan rok u kojem će AZTN donijeti rješenje, pa smo mišljenja da će AZTN donijeti rješenje o odbacivanju inicijative u trenutku utvrđenja da postupak vodi nadležno tijelo EU-a ili da je u postupku već odlučeno.

Postupovna prava podnositelja inicijative, u skladu sa ZZTN-om, znatno se razlikuju od postupovnih prava podnositelja predstavke prema ZUP-u. Tako podnositelj inicijative prema ZZTN-u ima sljedeća prava:

- zahtijevati dostavu skraćenog primjerka obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku koji ne sadržava poslovne tajne. Uz obavijest će biti navedena uputa da podnositelj ima pravo, u roku od 30 dana od primitka obavijesti, dostaviti svoje primjedbe AZTN-u u pisanom obliku. Ovo pravo odnosi se na sve verzije obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku;³⁷
- biti saslušan u postupku u svojstvu svjedoka;³⁸
- pravo zaštite poslovnih tajni iz inicijative za koje smatra da bi otkrivanjem istih nastala šteta njegovu poslovanju ili sl. U tome slučaju podnositelj inicijative može uz inicijativu dostaviti i primjerak u kojem su isključeni podatci koji sadržavaju poslovne tajne. AZTN je dužan s posebnom pozornošću po službenoj dužnosti paziti na zaštitu poslovnih tajni kako je to uređeno ZZTN-om;³⁹
- zatražiti zaštitu identiteta, ali ako za to postoje opravdani razlozi o čemu će odluku donijeti AZTN. U slučaju odobrenja zaštite identiteta, podnositelj inicijative gubi pravo na saslušanje u svojstvu svjedoka, kao i pravo na dostavu obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.⁴⁰ Ovdje valja naglasiti kako podnositelj inicijative nikako ne može biti anoniman, već može zahtijevati zaštitu identiteta o čemu AZTN odlučuje diskrecijskom ocjenom;
- pravo na dostavu obavijesti o pokretanju postupka na temelju podnesene inicijative te se istome ne dostavlja zaključak o pokretanju postupka;⁴¹

³⁷ Čl. 48. ZZTN-a.

³⁸ Čl. 37. st. 4. ZZTN-a.

³⁹ Čl. 53. ZZTN-a.

⁴⁰ Čl. 37. st. 5. ZZTN-a.

⁴¹ Čl. 40. st. 6. ZZTN-a.

- pravo na razgledavanje spisa, nakon što je rješenjem odbačena inicijativa za pokretanje postupka ili ako je postupak obustavljen; podnositelj inicijative nema pravo uvida u spis tijekom trajanja postupka;⁴²
- pravo dostave rješenja od strane AZTN-a u postupku koji je pokrenut na temelju inicijative;⁴³ neovisno o tome je li riječ o rješenju u kojem je utvrđena zlouporaba vladajućeg položaja odnosno utvrđen zabranjeni sporazum ili o rješenju o odbacivanju inicijative,
- pokrenuti upravni spor protiv dostavljenog rješenja.

2.2.1. *Praksa AZTN-a u postupcima pokrenutima u povodu inicijative podnositelja i sudska zaštita*

U Tablici 1. prikazan je ukupan broj pokrenutih upravnih postupaka te koliko je od navedenog broja predmeta pokrenuto po inicijativi podnositelja te protiv koliko je rješenja pokrenut upravni spor pred VUS-om. Iz predmetnih podataka isključeni su podatci koji se odnose na drugu nadležnost AZTN-a odnosno nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom.

Tablica 1. Ukupan broj pokrenutih postupaka od 2021. do 2024. u Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja

Godina	Ukupan broj upravnih postupaka u području zaštite tržišnog natjecanja	Ukupan broj inicijativa	Ukupan broj upravnih sporova pokrenutih po tužbi podnositelja inicijative
2021.	42	25	7
2022.	53	38	4
2023.	52	11	1
2024.	47	28	1

Izvor: obradba autora prema podacima iz sustava elektroničkog uredskog poslovanja AZTN-a, 13. ožujka 2025.

U Tablici 1. prikazan je i ukupan broj tužbi podnesenih VUS-u radi upravnosudske zaštite u povodu rješenja AZTN-a, a koji se odnose na pokrenute postupke po inicijativi. Dodatno, navedeno je koliko je upravnih sporova pred VUS-om pokrenuto u povodu tužbe podnositelja inicijative. Tako su u 2021.

⁴² Čl. 48. ZZTN-a.

⁴³ Čl. 59. ZZTN-a.

pokrenuta 42 upravna postupka, od toga 25 u povodu inicijative podnositelja te je pokrenuto sedam upravnih sporova u povodu tužbe podnositelja inicijative. U 2022. pokrenuta su 53 upravna postupka, od toga 38 u povodu inicijative podnositelja te su četiri upravna spora. U 2023. 52 upravna postupka, 11 po inicijativi podnositelja te je jedan upravni spor. U 2024. 47 upravnih postupka, od toga 28 po inicijativi podnositelja te je jedan upravni spor. Za 2023. i 2024. valja uzeti u obzir da je nekoliko postupaka još uvijek u tijeku i za očekivati je da će broj upravnih sporova pokrenutih na temelju tužbe podnositelja inicijative zasigurno biti veći. Iako je inicijativa za pokretanje postupka specifičan institut, koji omogućava građanima i pravnim osobama aktivno sudjelovanje u postupcima zaštite tržišnog natjecanja, on nije standardni element općeg upravnog postupka. Upravni postupak tradicionalno prepoznaje samo stranke koje su izravno uključene u predmet, dok institut inicijative prema ZZTN-u omogućava širu participaciju, što često dovodi do pokretanja upravnih postupaka, ali i upravnih sporova pred VUS-om. Ovaj pristup pokazuje širu primjenu pravnih sredstava koja nadmašuju okvire klasičnog upravnog postupka.

I sudska kontrola uprave⁴⁴ uređena je u ovome posebnom upravnom području na način da ista predstavlja određeno odstupanje u odnosu na redovan put upravnosudske zaštite.⁴⁵ Riječ je o iznimci od načelne dvostupnjevitosti sudskog nadzora zakonitosti odluka i postupanja javnopravnih tijela. Dakle, odlučivanje u upravnom postupku odvija se u jednom stupnju, kao i pravna zaštita pred najvišim sudom u okviru upravnosudske razine. Protiv rješenja AZTN-a može se pokrenuti jednostupanjski upravni spor, s obzirom na to da žalba kao redoviti pravni lijek nije dopuštena. Upravni spor može se pokrenuti u roku od 30 dana od dana zaprimanja rješenja, u povodu ZZTN-om utvrđenih

⁴⁴ Opširnije o tome v. Staničić, F., *Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Informator, br. 6477, 3. srpnja 2017., str. 3; Akšamović, D. *Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017., str. 405 – 438; Đanić Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, br. 7, 2018., str. 17 – 45; Đerđa, D., *Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu*, u: Galić, A. (ur.) *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi: zbornik radova 10. savjetovanja*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 35 – 68.

⁴⁵ V. i čl. 12. st. 3. t. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024 (dalje: ZUS). Posebno novina prema novom ZUS-u čl. 8. st. 2 i čl. 12. st. 4. ZUS-a. Na navedeno upućuje Đanić Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str. 281; Đanić Čeko, *op. cit.* u bilj. 44, str. 22, 42 – 43.

razloga, poput pogrešne primjene materijalnog prava, značajnijih postupovnih pogrešaka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja u predmetu te visine izrečenih novčanih kazni.⁴⁶ Tužba se podnosi VUS-u, osim klasičnih načina i putem sustava e-Komunikacija⁴⁷ te zaustavlja izvršenje rješenja u dijelu novčanih kazni.⁴⁸ ZZTN jasno određuje ovlaštenike prava na podnošenje tužbe te određuje u kojim slučajevima se ovlast dodjeljuje podnositelju inicijative:

- podnositelj inicijative ovlašten je podnijeti tužbu protiv rješenja u kojem se inicijativa odbacuje;
- podnositelj inicijative ovlašten je podnijeti tužbu protiv rješenja kojim se obustavlja postupak;
- podnositelj inicijative ovlašten je podnijeti tužbu u oneroznim rješenjima jedino ako ima nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku, odnosno ako postoje nove činjenice za koje nije znao niti je mogao znati tijekom trajanja postupka.⁴⁹

Podnositelj inicijative nije ovlašten podnijeti tužbu protiv rješenja kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a, odnosno povreda UFEU-a, odnosno protiv rješenja kojima se izriču novčane kazne, odnosno ovlaštenje za podnošenje tužbe u oneroznom⁵⁰ rješenju o visini novčane kazne i utvrđenoj povredi. Navedeno je isključivo dano strankama u postupku. Protiv zaključka AZTN-a koji se odnosi na postupovna pitanja nije dopuštena žalba niti je moguće pokretanje upravnog spora. Međutim, takav se zaključak može osporavati tužbom pred VUS-om u okviru upravnog spora pokrenutog protiv rješenja koje odlučuje o upravnoj stvari.⁵¹ Vijeće VUS-a odlučuje u sastavu od tri suca⁵² te se upravni sporovi protiv rješenja AZTN-a vode po žurnom (hitnom) postupku.⁵³

⁴⁶ Čl. 67. st. 1. ZZTN-a.

⁴⁷ Čl. 5. t. 2. Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji, Narodne novine br. 139/2021, 27/2023, 39/2024, 36/2024.

⁴⁸ Čl. 67. st. 4. ZZTN-a.

⁴⁹ Čl. 68. ZZTN-a.

⁵⁰ V. Rajko, A., *Mogući ishodi upravnog postupka*, Iusinfo, 2018., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/moguci-ishodi-upravnog-postupka-33628> (25. ožujka 2025.).

⁵¹ Čl. 67. st. 3. ZZTN-a.

⁵² Čl. 67. st. 1. ZZTN-a.

⁵³ Čl. 69. ZZTN-a.

3. NENAJAVLJENE PRETRAGE – OVLASTI VUS-a U POGLEDU IZDAVANJA NALOGA ZA PROVEDBU NENAJAVLJENIH PRETRAGA AZTN-a I OTVORENA PITANJA

3.1. Specifičnosti nenajavljenih pretraga koje provode Europska komisija i nacionalno regulatorno tijelo – Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja

U provedbi prava tržišnog natjecanja EU-a Europska komisija (dalje: EK) i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja primjenjuju različite istražne alate od kojih se posebice ističu nenajavljene pretrage poslovnih prostorija poduzetnika protiv kojeg se vodi postupak. U praksi se nenajavljene pretrage najčešće provode kod dokazivanja najtežih povreda prava tržišnog natjecanja, kao što su zabranjeni sporazumi ili zlouporabe vladajućeg položaja. Zabranjeni horizontalni sporazum između konkurenata (kartel) je sporazum ili usklađeno djelovanje između dva ili više konkurenata kojem je cilj usklađivanje njihovih postupanja na tržištu ili utjecaj na relevantne parametre tržišnog natjecanja putem praksi poput, ali ne ograničujući se na, dogovaranja ili usklađivanja kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih trgovinskih uvjeta, među ostalim u pogledu prava intelektualnog vlasništva, određivanja kvota proizvodnje ili prodaje, dijeljenja tržišta i kupaca, uključujući manipuliranje postupkom podnošenja ponuda, ograničenja uvoza ili izvoza ili protutržišnih djelovanja protiv drugih konkurenata.⁵⁴ Poduzetnici koji su konkurenti umjesto da se natječu, dogovaraju se i time ukidaju međusobno tržišno natjecanje, nanose štetu za tržišno natjecanje i ostvaruju protuzakonite profite.⁵⁵ Navedeni zabranjeni sporazumi uređeni su čl. 101. UFEU-a, dok su zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika uređene čl. 102. UFEU-a.⁵⁶

EK nenajavljene pretrage provodi na temelju čl. 20. Uredbe 1/2003 EU-a⁵⁷ koji propisuje ovlasti EK-a u provođenju pretraga. Kako bi ispunio obveze koje su mu povjerene Uredbom, EK može provesti sve neophodne pretrage poduzetnika i udruženja poduzetnika. Poduzetnici i udruženja poduzetnika obvezuju se dopustiti provođenje pretraga koje je odlukom naredio EK. U odluci se navodi predmet i svrha pretrage, određuje datum početka pretrage i navode propisane kazne te pravo na postupak preispitivanja od strane Suda.⁵⁸

⁵⁴ Definicija kartela u čl. 2c ZZTN-a.

⁵⁵ Više o kartelnim zabranjenim sporazumima koji ograničavaju tržišno natjecanje u: Butorac Malnar, V. *et. al.*, *op. cit.* u bilj. 35, str. 235 – 246.

⁵⁶ Ugovor o funkcioniranju EU-a, SL C 83/47, 30. 3. 2010.

⁵⁷ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana čl. 81. – 82. Ugovora o EZ-u, SL L 1, 4. 1. 2003.

⁵⁸ Čl. 20. st. 3. – 4. Uredbe 1/2003 EU.

Kao nadogradnja Uredbe 1/2003 EU-a, 2019. usvojena je tzv. ECN plus Direktiva⁵⁹ koja posebno izdvaja nenajavljene pretrage kao neophodan istražni alat svakog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.⁶⁰ Prema navedenoj Direktivi, sva bi nacionalna upravna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala imati učinkovite istražne ovlasti za otkrivanje svakog sporazuma, odluke ili usklađenog djelovanja koji su zabranjeni čl. 101. UFEU-a ili svake zlouporabe vladajućeg položaja koja je zabranjena čl. 102. UFEU-a u bilo kojoj fazi postupaka koji se vode pred njima.⁶¹ Uz navedeno, ECN plus Direktiva ističe kako se mogu pretraživati svi podatci bez obzira na to u kojem su obliku spremljeni.⁶² U odnosu na nalog nadležnog pravosudnog tijela, ECN plus Direktiva isto propisuje samo u odnosu na pretrage ostalih prostorija, odnosno privatnih prostorija direktora, rukovoditelja ili drugih zaposlenika poduzetnika protiv kojega se vodi postupak. Takve nenajavljene pretrage ne provode se bez prethodnog odobrenja nacionalnog pravosudnog tijela.⁶³ Navedeno je i logično, budući da je riječ o zadiranju u privatnost doma, pa je ovakvu vrstu pretraga potrebno posebno urediti i ograničiti, osobito polazeći od činjenice da nemaju sve države članice propisanu obvezu prethodnog naloga suda ili drugog pravosudnog tijela za pretrage poslovnih prostorija poduzetnika.

Važeći ZZTN daje AZTN-u ovlast za provođenje nenajavljenih pretraga poduzetnika na temelju naloga VUS-a. U prilog dodjeljivanju ove ovlasti isključivo VUS-u iz Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZZTN-a iz svibnja 2013. proizlazi: "...kako je riječ o hitnom i tajnom postupku, o kojemu sud mora odlučiti u roku dva dana od zaprimanja zahtjeva, a prostorije poduzetnika u kojima je potrebno provesti nenajavljenju pretragu često se nalaze na područjima nadležnosti različitih upravnih sudova, kako bi se zadovoljilo prvenstveno načelo hitnosti i tajnosti, a potom ekonomičnosti, smatramo neophodnim urediti

⁵⁹ EU Direktiva 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 11, 14. 1. 2019.

⁶⁰ Detaljnije o ECN plus Direktivi v. Kapural, M., *EU Direktiva o ovlašćivanju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju (ECN plus Direktiva)*, Pravo i porezi, br. 10, 2020., str. 93 – 98 i Kapural, M., *EU Direktiva 2019/1: Programi pokajnika, suradnja između tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i njihova uloga pred nacionalnim sudovima te upotreba informacija i korištenje dokaza*, Pravo i porezi, br. 11, 2020., str. 95 – 100.

⁶¹ Paragraf 29. recitala i čl. 6. Direktive 2019/1.

⁶² Čl. 6. st. 1 b) Direktive 2019/1.

⁶³ Čl. 7. st. 2. Direktive 2019/1.

nadležnost jednog suda za odlučivanje o zahtjevima Agencije za izdavanjem naloga za provedbu nenajavljene pretrage, i to VUS-u.”⁶⁴ Navedene pretrage odnose se na pretrage poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, kao i pečačenje te privremeno oduzimanje predmeta.⁶⁵ Ovo je vrlo snažna istražna ovlast koja se tradicionalno davala djelatnicima Ministarstva unutarnjih poslova (dalje: MUP), USKOK-a i Porezne uprave Ministarstva financija. Pravna osnova za provođenje nenajavljenih pretraga su čl. 42. – 46. ZZTN-a, koji propisuju radnje koje prethode provođenju nenajavljene pretrage, primjerice ishođenje naloga VUS-a, kontakt s MUP-om, ovlasti i tijek pretrage, slučajevi pretrage privatnih prostorija, postupanje s povjerljivim informacijama te vođenje zapisnika o provedenoj pretrazi.

U pravilu se alat nenajavljenih pretraga primjenjuje samo kod sumnje odnosno dostatnih indicija za teške povrede prava tržišnog natjecanja, kao što su zabranjeni sporazumi ili zlouporabe vladajućeg položaja. Uz ZZTN, ova se ovlast zasniva na spomenutim izvorima prava EU-a koji se izravno primjenjuju, kao što je Uredba 1/2003 i onima koji su preuzeti u hrvatsko zakonodavstvo, kao što je ECN plus Direktiva. AZTN je od 2013. do 2025. proveo 15 pretraga prostorija poduzetnika u 15 predmeta, od toga postupajući po devet zaprimljenih inicijativa i prema 29 izdanih naloga od VUS-a.⁶⁶

3.2. Prikaz i analiza prakse VUS-a u otvorenim pitanjima provedbe nenajavljenih pretraga AZTN-a

3.2.1. Pitanje odbijanja naloga za provedbu nenajavljenih pretraga VUSRH-a i pravnog lijeka

Osnovni uvjet za provedbu nenajavljene pretrage od strane AZTN-a je dobivanje naloga VUS-a. Vijeće AZTN-a u okviru svojeg djelokruga⁶⁷ donosi odluku na temelju koje AZTN podnosi zahtjev VUS-u za izdavanje naloga za određivanje nenajavljene pretrage poslovnih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, dokumenata, isprava i stvari koje se ondje nalaze, kao i pečačenje te privremeno

⁶⁴ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, PZE 390, Zagreb, 29. svibnja 2013., <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja-s-konacnim-prijedlogom> (17. ožujka 2025.).

⁶⁵ Čl. 42. ZZTN-a.

⁶⁶ Dostupno prema podatcima iz sustava elektroničkog uredskog poslovanja AZTN-a.

⁶⁷ Čl. 30. st. 1. t. 8. ZZTN-a.

oduzimanje predmeta, osobito ako postoji opasnost od skrivanja ili uništenja dokaza, a koji su nužni za utvrđivanje narušavanja tržišnog natjecanja u smislu čl. 8. ili 13. ZZTN-a ili čl. 101. ili 102. UFEU-a, a razumno je pretpostaviti da se oni nalaze u određenom prostoru ili kod određene osobe.⁶⁸ AZTN zaključkom traži od VUS-a izdavanje naloga za provođenje pretrage poslovnih prostorija konkretnih poduzetnika, razdoblje u kojem će se pretraga provesti te ovlaštene osobe iz AZTN-a koje će sudjelovati u provođenju nenajavljene pretrage. VUS u obliku rješenja izdaje nalog kojim se nalaže provedba nenajavljene pretrage poslovnih prostorija konkretnih poduzetnika, protiv kojih je AZTN pokrenuo postupak radi utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja i za koje je izvjesno da posjeduju dokumentaciju u materijalnom ili elektroničkom obliku, a koja upućuje na postojanje povrede prava tržišnog natjecanja. Uz to, VUS navodi ovlaštene osobe iz AZTN-a koje će provesti pretragu, razdoblje od nekoliko dana unutar kojih će se pretraga provesti uz pomoć djelatnika MUP-a.

U dosadašnjoj praksi, od kada AZTN ima ovlast provođenja nenajavljenih pretraga, samo je u jednom predmetu VUS odbio dati nalog za provođenje nenajavljene pretrage. Navedeno iz razloga predugog protoka vremena od podnošenja zahtjeva AZTN-a do trenutka provedbe pretrage. Navedeno je VUS utvrdio u rješenju od 10. lipnja 2022. kojim je odbio zahtjev AZTN-a za provođenje pretrage utvrđujući kako je ovdje riječ o hitnoj dokaznoj radnji za uspješnu provedbu koje je potrebna brzina i tajnost postupka što se ne može osigurati podnošenjem zahtjeva za provođenje nenajavljene pretrage mjesec dana prije planirane pretrage. Budući da je riječ o vrsti postupovne radnje koja zahtijeva posebnu razinu opreza i sigurnosti, nije uputno zahtjev za provođenje pretrage podnositi sudu dosta prije vremena planirane pretrage. Sud stoga zaključuje kako je zbog specifične prirode ove upravne stvari zahtjev potrebno podnijeti neposredno prije obavljanja namjeravane radnje.⁶⁹ U ovom konkretnom slučaju AZTN je ponovio svoj zahtjev, u skladu s rješenjem VUS-a, neposredno prije provođenja nenajavljene pretrage. Ovo je i oportuno rješenje u slučaju odbijanja davanja naloga, da se isti ponovno podnese ili dopuni zahtjev za nenajavljenom pretragom.

Ova situacija otvara jedno specifično pravno pitanje daljnjeg postupanja, odnosno postoji li pravni lijek koji bi AZTN mogao uporabiti protiv rješenja kojim mu VUS odbije dati nalog za provođenje nenajavljene pretrage? U skladu s važećim ZUS-om ne postoji takav konkretni pravni lijek. Podredno bi se mogli

⁶⁸ Čl. 42. st. 1. ZZTN-a.

⁶⁹ Rješenje Visokog upravnog suda RH, poslovni broj: UsII-132/22-2 od 10. lipnja 2022.

iskoristiti čl. 139. – 140. ZUS-a kojima se propisuje izvanredni pravni lijek – izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne odluke.⁷⁰ U tom slučaju bi AZTN trebao u svom zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnog rješenja (primjenjivo u ovom konkretnom slučaju) obrazložiti kako je tim rješenjem došlo do osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona⁷¹ koja dovodi u pitanje jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni. Ovako nešto bi vjerojatno bilo jako teško dokazati, polazeći od pretpostavke da je VUS dostatno i pravilno obrazložio razloge, slijedom kojih odbija dati nalog za provođenje nenajavljene pretrage. Isto tako, stranke mogu samo predložiti DORH-u podnošenje zahtjeva u roku 60 dana od dana dostave pravomoćne presude ili rješenja.⁷² Zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti DORH može podnijeti Vrhovnom sudu RH u roku od 6 mjeseci od dana dostave pravomoćne presude odnosno rješenja strankama, a prema novom ZUS-u može i *ex offi*.⁷³

Međutim, ostaje pitanje koliko bi ovaj izvanredni pravni lijek uopće bio prikladan i uspješan u primjeni kod rješenja VUS-a kojim se odbija nalog za nenajavljenju pretragu. Naime, čak i da se utvrde određeni nedostaci u rješenju VUS-a te isto AZTN dostatno i argumentirano obrazloži, procedura od predlaganja i slanja zahtjeva, odluke DORH-a o opravdanosti zahtjeva i upućivanja Vrhovnom sudu do konačne presude Vrhovnog suda traje i po nekoliko godina, čime zahtjev za provedbu nenajavljene pretrage postaje bespredmetan nakon proteka toliko vremena.

⁷⁰ O kontrolnom mehanizmu ocjene zakonitosti odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u slučajevima kada odlučuje u jednostupanjskom upravnom sporu opširnije v. Đanić Čeko, *op. cit.* u bilj. 45, str. 322 – 327. V. i Šikić, M., *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 2017., str. 179 – 198; Maganić, A.; Orlić Zaninović, S., *Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 581 – 609.

⁷¹ Izmjene ZUS-a 2024. ostvarene su u pogledu regulacije ovog izvanrednog pravnog lijeka, gdje se kao razlog, umjesto prijašnje “povrede zakona”, navodi “osobito teške materijalne ili postupovne povrede zakona”. V. čl. 139. ZUS-a.

⁷² Čl. 140. ZUS-a.

⁷³ Do sada je AZTN samo jednom koristio ovaj izvanredni pravni lijek u predmetu Hrvatsko društvo ortodonata; Presuda Vrhovnog suda RH, broj: U-zpz-16/2015-4 od 2. ožujka 2021., <https://odluke.sudovi.hr/Document/View?id=a17e1828-5e03-47ed-86db-3eaaa66f430e&q=U-zpz-16%2f2015-4+> (25. ožujka 2025.). V. i <https://www.aztn.hr/vrhovni-sud-republike-hrvatske-preinacio-je-pravomocnu-presudu-visokog-upravnog-suda-republike-hrvatske-i-odbio-kao-neosnovanu-tuzbu-tuzitelja-hrvatsko-drustvo-ortodonata-u-upravnom-sporu-protiv-rjese/> (25. ožujka 2025.).

Budući da VUS u pružanju upravnosudske zaštite u povodu tužbi za ocjenu zakonitosti odluka iz upravnih postupaka utvrđivanja narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja postupa i odlučuje kroz jednostupanjski spor kao sud prve i druge instance, mogao bi zahtjev za provođenje nenajavljene pretrage tretirati i kao tužbeni zahtjev. Tada bi se još eventualno mogao primijeniti i čl. 116. ZUS-a o odbijanju tužbenog zahtjeva. Slijedom iznesenoga proizlazi da nije sasvim sigurno bi li se mogao zahtjev samo dopuniti, što je jedna opcija, ovisno o odluci VUS-a. Vjerojatnije bi se, kao i gore obrazloženom rješenju VUS-a od 10. lipnja 2022., navedeni zahtjev AZTN-a morao u određenom roku ponovno podnijeti na način utvrđen rješenjem VUS-a. Ipak, navedeno rješenje iz prakse ne mijenja činjenicu da ne postoji konkretan pravni lijek u slučaju odbijanja davanja naloga za nenajavljenju pretragu VUS-a.

Stoga bi se u trebalo promisliti o adekvatnoj pravnoj zaštiti s obzirom na istaknute specifičnosti ili, oportunistički, dati obrazloženje od strane VUS-a na koji način postupiti u takvom slučaju, osobito dobiti jasnu uputu je li dovoljno i u kojoj mjeri dopuniti zahtjev i u kojim rokovima ga se može ponovno postaviti. Ovdje je važna napomena da takav rok ni u kojem slučaju ne bi smio biti predugačak, jer se nenajavljena pretraga unaprijed planira upravo u određenom trenutku prema određenim poduzetnicima s konkretnim indicijama i dokazima koji se traže. Svako predugo odgađanje provođenja nenajavljene pretrage moglo bi dovesti u pitanje njezinu uspješnost i rizik od uklanjanja relevantnih dokaza.

3.2.2. Postupanje s podacima koji su izvan predmeta pretrage – dokazi o drugoj povredi prava tržišnog natjecanja

Ovdje se prije svega promatra slučajno pronalaženje dokaza o protutržišnoj praksi, drugoj povredi prava tržišnog natjecanja poduzetnika koja nije predmet sudskog naloga određene konkretne pretrage. Navedeno je zakonom riješeno samo za nalaz o kaznenom djelu koji se odmah prosljeđuje državnom odvjetništvu. ZZTN-om se propisuje da će ako se pri provedbi nenajavljene pretrage iz čl. 42. i 44. pronađu predmeti koji upućuju na počinjenje kaznenog djela za koje se progoni po službenoj dužnosti, ovlaštene osobe MUP-a navedene predmete opisati u posebnoj zapisniku i privremeno ih oduzeti. O njihovu oduzimanju izdat će bez odgađanja potvrdu. O tome su te osobe dužne bez odgađanja izvijestiti državnog odvjetnika.

Međutim, zakon nije sasvim jasan kada je riječ o pronalaženju dokaza o drugoj povredi prava tržišnog natjecanja (ZZTN-a ili čl. 101. ili 102. UFEU-a) tijekom nenajavljene pretrage usmjerene prema konkretnim poduzetnicima u vezi konkretnog upravnog postupka. Stoga se postavlja pitanje mogu li se tada

i ti drugi dokazi pronađeni tijekom nenajavljene pretrage koristiti ili je za iste potreban novi nalog VUS-a.

Jedno je stajalište da ako je podnesena inicijativa AZTN-a slijedom koje je pokrenut postupak po službenoj dužnosti donošenjem zaključka o pokretanju postupka na temelju kojega je pripremljen zahtjev VUS-u za provođenje nenajavljene pretrage, ne bi trebalo biti nikakve prepreke da se ta ista pretraga i dokazi pronađeni i tijekom te pretrage ne iskoriste za utvrđivanje neke druge povrede ZZTN-a ili čl. 101./102. UFEU-a. Iz postojećih propisa (ZZTN, ZUP, ZUS) ne proizlazi ni jedna odredba koja bi priječila da se ti dokazi iskoriste u drugom upravnom postupku. Čak i takvi dokazi mogu biti osnova za podnošenje novoga zahtjeva za nenajavljenju pretragu u novom postupku. Procesno, ostaje i pitanje je li potreban novi nalog suda te je li potrebno otvoriti i voditi novi upravni postupak za utvrđenje ove druge povrede.

U kaznenom postupku zakonom je riješeno pronalaženje dokaza o drugom kaznenom djelu na način da ako se pri pretrazi nađu predmeti koji nisu povezani s kaznenim djelom zbog kojeg je donesen nalog o pretrazi, ali koji upućuju na drugo kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti, ti će se predmeti opisati u zapisniku i privremeno oduzeti, a o njihovu oduzimanju izdat će se odmah potvrda.⁷⁴ O tome će se odmah izvijestiti državni odvjetnik koji potom utvrđuje ima li osnove za pokretanje kaznenog postupka.

3.3. Komparativna praksa u provedbi nenajavljenih pretraga – pitanja odbijanja davanja naloga i postupanje s pronađenim dokazima o drugoj povredi

Budući da relevantni hrvatski propisi ne daju u potpunosti jasne odgovore na dva pitanja analizirana u prethodnim poglavljima, razmatrana je i praksa Suda EU-a, kao i sudova odabranih država članica EU-a.⁷⁵ U odnosu na odbijanje izdavanja naloga za provođenje pretrage, u Portugalu je samo u jednom predmetu istražni sudac odbio izdati nalog za provođenje nenajavljene pretrage

⁷⁴ V. čl. 249. st. 1. Zakona o kaznenog postupka, Narodne novine br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.

⁷⁵ Odabrane su zemlje članice EU-a, Portugal i Češka jer predstavljaju uzore u području prava tržišnog natjecanja, imaju slično pravno uređenje, sudsku zaštitu i naloge za pretrage im također izdaje VUS. Poredbeno-pravna analiza ovih država pridonijet će unapređenju u pravnom i zakonskom smislu uređenja ovih specifičnih pitanja u RH.

portugalskom tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja.⁷⁶ Pritom smatrajući da je ovlast zapljene elektroničke pošte isključivo ovlast iz kaznenog postupka te da nije prikladna za sustav kažnjavanja koje primjenjuje tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja (prekršajni režim). Portugalsko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja žalilo se na navedenu odluku te je žalbeni sud u Lisabonu poništio odluku istražnog suca i povukao zabranu.⁷⁷ Nakon tog tumačenja višeg suda, nije se više nikada dogodilo u praksi da se odbije nalog za pretragu portugalskom regulatoru. Ovime se pokazuje i koliko je značajno tumačenje višeg suda za ispravnu provedbu pretrage i njezin doseg.

Promatrajući dalje komparativnu odabranu sudsku praksu u odnosu na drugo analizirano pitanje, slučajnog pronalaska dokaza za drugu povredu prava tržišnog natjecanja koje nije obuhvaćeno odlukom o provedbi pretrage (zahtjevom nadležnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i nalogom suda ili drugog pravosudnog tijela), navedena praksa varira. Pojedina tijela za zaštitu tržišnog natjecanja država članica EU-a mogu osigurati i zaplijeniti te slučajne dokaze, dok druga trebaju zatražiti novo ovlaštenje za pretragu tih dokaza.⁷⁸ Upravo tako mora postupiti i EK slijedom presude Suda EU-a od 18. lipnja 2015., u kojoj je Sud presudio da EK ne smije namjerno zaplijeniti ili kopirati dokaze koji su izvan opsega pretrage. S druge strane, EK-u nije zabranjeno pokrenuti istražni postupak kako bi provjerio točnost ili dopunio informacije za koje je slučajno saznao tijekom prethodne provjere ako bi te informacije upućivale na postojanje postupanja protivnih pravilima tržišnog natjecanja iz UFEU-a.⁷⁹

Jedna od značajnijih presuda Općeg suda EU-a u vezi s nenajavljenim pretragama jest ona u predmetu T-325/16 Česke Drahy protiv EK-a. Navedenom je presudom Opći sud dao tumačenja vezana uz legalnost nenajavljenih pretraga

⁷⁶ Na zahtjev autora elektroničkom poštom od 10. ožujka 2025. dostavljeni su odgovori predsjednika portugalske agencije s primjerima iz sudske prakse, kojima je potvrđeno da je samo u jednom predmetu odbijen zahtjev za provođenje nenajavljene pretrage, kao što je i slučaj u RH, gdje je također VUS u pretežnom broju slučajeva odobravao naloge za nenajavljene pretrage AZTN-a.

⁷⁷ Presuda Visokog suda iz Lisabona, Acordao du Tribunal da Relacao de Lisboa, br. 3541/23.8T9LSB-C.L1-PICRS, od 7. ožujka 2024.; <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/1922d13c9499bc5980258b580051ef-3f?OpenDocument> (16. ožujka 2025.).

⁷⁸ OECD DAF/COMP/GF(2018)7 - INVESTIGATIVE POWERS IN PRACTICE, 23.10.2018., str. 9; dokument dostupan na mrežnoj stranici OECD-a: https://www.oecd.org/en/publications/investigative-powers-in-practice_e50f03eb-en.html (16. ožujka 2025.).

⁷⁹ Presuda Suda EU-a, Deutsche Bahn AG and Others v European Commission, C 583/13, EU:C:2015:404, 18. 6. 2015., para. 61-68.

koje je najprije provodilo češko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja, a poslije je EK donio odluku da se poduzetnici podvrgnu pretrazi na temelju čl. 20. st. 4. Uredbe 1/2003 EU.⁸⁰ Opći sud je među ostalim utvrdio kako način provođenja pretrage ne utječe na njezinu dopuštenost.⁸¹ U odnosu na pitanje opsega pretrage i dodatne pronađene dokaze, relevantan je dio presude koji utvrđuje kako se istraga koju provodi češko tijelo nadležno za tržišno natjecanje odnosi samo na navodnu primjenu predatorskih cijena na liniji Prag – Ostrava od 2011. Taj se zaključak ne može primijeniti isključivo na tom temelju na druge oblike povrede čl. 102. UFEU-a, na linijama koje nisu linija Prag – Ostrava ili na razdoblje prije 2011. na koje se odnosi odluka o pretrazi.⁸²

U Češkoj je Regionalni Sud u Brnu, prateći argumentaciju iz presude Češke Drahy, na sličan način presudio i nije omogućio korištenje dijela dokaza dobivenih iz ranije pretrage. Pritom je smatrao da je češko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja prekoračilo ovlasti dane ovlaštenjem za provedbu pretrage. Slijedom toga je zabranio korištenje dokaza koji su se odnosili na ranije razdoblje od onoga navedenoga u nalogu.⁸³ Međutim, Visoki upravni sud Češke poništio je ovu presudu Regionalnog suda u Brnu i vratio ju na ponovno odlučivanje. Stajalište je Visokog upravnog suda Češke da se dio pronađenih dokaza može koristiti, iako se složio da je češko tijelo propustilo ispuniti kriterij proporcionalnosti tijekom pretrage, ali da se zabrana treba odnositi samo na slučajno pronađene dokaze.⁸⁴ Naposljetku je Regionalni sud u Brnu, presudom od 3. srpnja 2024., presudio kako je pretraga provedena 13. i 14. lipnja 2023. nezakonita samo u dijelu koji se odnosi na slučajno pronađene dokaze vidljivom mjestu kao i na neke druge na isti način pronađene dokumente, te ih češko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja ne smije uporabiti.⁸⁵

Za razliku od navedenih primjera tumačenja isključivo od strane sudova, Portugal ima zakonsko rješenje na temelju kojeg sudac u roku 72 sata mora odlučiti o dokazima o drugoj povredi pronađenima tijekom pretrage portugalskog tijela

⁸⁰ Čl. 20. st. 4. Uredbe 1/2003 EU: *Poduzetnici i udruženja poduzetnika obvezuju se dopustiti provođenje pretraga koje je odlukom naredila Komisija. U odluci se navodi predmet i svrha pretrage, određuje datum početka pretrage i navode kazne, te pravo na postupak preispitivanja od strane Suda.*

⁸¹ Presuda Općeg suda, Češke Drahy a.s. v. Commission, T-325/16, 20.6.2018., ECLI:EU: T:2018:368.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Presuda Regionalnog suda u Brnu, br. 31 A 72/2023-103 od 28. studenoga 2023. po tužbi HP TRONIC Zlin, spol. s.r.o.

⁸⁴ Presuda Visokog upravnog suda Češke, br. 4 As 403/2023-60, od 27. ožujka 2024.

⁸⁵ Presuda Regionalnog suda u Brnu, br. 31 A 72/2023-174, od 3. srpnja 2024.

za zaštitu tržišnog natjecanja, a koji nisu bili obuhvaćeni nalogom.⁸⁶ Ako sudac odobri navedene dokaze, tada portugalsko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja otvara novi predmet za drugu povredu. Uočava se kako je ovo rješenje slično kao u našem kaznenom postupku⁸⁷, pa bi ga valjalo razmotriti kao prikladno pravno rješenje u području tržišnog natjecanja. Navedeno rješenje koje bi dovelo do jače pravne sigurnosti u slučaju pronalaska dokaza o drugoj povredi moglo bi se uvesti u odredbe ZZTN-a.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U odnosu na provedenu usporedbu relevantnih odredbi o pokretanju upravnog postupka prema općem (ZUP) i posebnom pravnom režimu (ZZTN), uočavaju se istaknute posebnosti. Navedeno predstavlja opravdanost odstupanja u ovome posebnom upravnom području, a koje ono zahtijeva uvažujući potrebe hitnosti, djelotvornosti i zaštite javnog interesa. ZZTN-om se propisuje supsidijarna primjena ZUP-a, te su analizirane specifičnosti unutar zakonskih uvjeta predviđenih čl. 3. st. 1. ZUP-a. Pritom se posebno ističu šire regulirana procesna prava podnositelja inicijative u odnosu na ona u ZUP-u, kao i put pravne zaštite u tome postupku.

Podnošenje inicijative jedan je od načina pokretanja posebnog upravnog postupka pred AZTN-om. Formalna inicijativa propisana ZZTN-om mora sadržavati određene elemente (identitet podnositelja, naznaku protiv koga se podnosi, opis činjeničnog stanja i relevantne dokaze), dok je predstavka podnesak prema općim pravilima upravnog postupka i ne osigurava podnositelju poseban procesni status. Podnositelji inicijativa ne samo da imaju pravo na aktivno sudjelovanje u postupcima i zaštitu identiteta već im je i omogućeno podnošenje tužbe protiv odluka AZTN-a. Ovime se osiguravaju učinkoviti mehanizmi zaštite prava podnositelja i jamči vođenje postupaka, u skladu s načelima pravičnosti i transparentnosti. Upravni sporovi protiv odluka AZTN-a vode se pred VUS-om putem jednostupanjskog upravnog spora kao žurni, čime se osigurava upravnosudska kontrola i specifična pravna zaštita.

U tabličnom prikazu podataka o omjeru broja pokrenutih upravnih postupaka u području tržišnog natjecanja, analiziran je broj postupaka pokrenutih po inicijativi, kao i broj upravnih sporova pokrenutih pred VUS-om na temelju

⁸⁶ Čl. 20. st. 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja Portugala, Zakon br. 19/2012 od 8. 5., [efaidnbmnnnibpajpcglefindmkaj/https://ceid.fd.ucp.pt/sites/default/files/2024-04/CompetitionlawEN.pdf](https://ceid.fd.ucp.pt/sites/default/files/2024-04/CompetitionlawEN.pdf) (16. ožujka 2025.).

⁸⁷ V. podnaslov 3.2.2. ovog rada.

tužbi podnositelja inicijativa (u promatranom razdoblju). Budući da su za 2023. i 2024. neki postupci još uvijek u tijeku, može se očekivati povećanje broja upravnih sporova u sljedećem razdoblju.

U provedbi istražih ovlasti sličnih onima u kaznenom postupku, nenajavljenih pretraga od strane regulatora – AZTN-a, postoje određena pravna pitanja na koja sudska praksa i propisi još nisu pronašli odgovore, a na koje bi valjalo dati odgovarajuća rješenja. Za pitanje odbijanja naloga za provedbu nenajavljenih pretraga VUS-a i pravnog lijeka trebalo bi razmotriti adekvatnu i učinkovitu pravnu zaštitu za takav slučaj u ZUS-u. Drugo bi rješenje bilo dati obrazloženje u obliku rješenja od strane VUS-a na koji način u takvom slučaju postupiti, dopuniti zahtjev za pretragu ili ga ponovno postaviti i u kojim rokovima. Taj rok mora biti određen na kraće vremensko razdoblje, kako se ne bi dovelo u pitanje uspješnost pretrage i rizik od uklanjanja relevantnih dokaza. U odnosu na pitanje pronalaženja dokaza o drugoj povredi prava tržišnog natjecanja, isto nije riješeno ni zakonskim propisima ni sudskom praksom. Stoga bi eventualno bilo korisno razmotriti rješenje koje postoji u kaznenom postupku, da o slučajno pronađenim dokazima o drugoj povredi u određenom kraćem vremenskom razdoblju odluči nadležno pravosudno tijelo. Navedeno rješenje dovelo bi do veće pravne sigurnosti u slučaju pronalaska dokaza o drugoj povredi i moglo bi se uvesti u odredbe ZZTN-a. Pritom bi i tumačenje VUS-a pridonijelo postupanju u ovakvom slučaju, s kojim se AZTN u nenajavljenim pretragama može susresti.

Zaključno, ZZTN predstavlja važan korak u izgradnji pravnog okvira za zaštitu tržišnog natjecanja u RH, usklađenog s europskim standardima, pružajući ključne mehanizme za promicanje tržišnog natjecanja i zaštitu javnog interesa u gospodarskim aktivnostima. Smatramo da bi se u daljnjem razvoju i jačanju položaja podnositelja inicijative u upravnoj teoriji trebalo osloniti na dobru praksu uspostavljenu ZZTN-om, što bi u konačnici pridonijelo snažnijoj zaštiti javnog interesa u upravnim postupcima.

LITERATURA

Knjige i časopisi:

Akšamović, D., *Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017., str. 405 – 438.

Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S.; Akšamović, D.; Liszt, M., *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*, Drugo, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.

- Đanić Čeko, A., *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
- Đanić Čeko, A., *Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (lex specialis)*, Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, br. 7, 2018., str. 17 – 45.
- Đerđa, D., *Nova rješenja Zakona o općem upravnom postupku iz 2009. godine*, Hrvatska pravna revija, vol. 11, br. 9, 2009., str. 63 – 78.
- Đerđa, D., *Opći upravni postupak*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
- Đerđa, D., *Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu*, u: Galić, A. (ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi: zbornik radova 10. savjetovanja*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 35 – 68.
- Kapural, M., *EU Direktiva 2019/1: Programi pokajnika, suradnja između tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i njihova uloga pred nacionalnim sudovima te upotreba informacija i korištenje dokaza*, Pravo i porezi, br. 11, 2020., str. 95 – 100.
- Kapural, M., *EU Direktiva o ovlašćivanju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju (ECN+Direktiva)*, Pravo i porezi, br. 10, 2020., str. 93 – 98.
- Maganić, A.; Orlić Zaninović, S., *Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, 2022., str. 581 – 609.
- Medvedović, D., *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 19 – 65.
- Rajko, A.; Foretić, D., *Upravni postupak – obavijest inicijatoru pokretanja postupka po službenoj dužnosti*, Informator, br. 6354, 2015., str. 26.
- Rajko, A., *Iniciranje pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti putem predstavke*, u: Sessa, Đ. (ur.), *Tradicionalno XXXV. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 27*, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Organizator, Zagreb, 2020., str. 445 – 454.
- Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 511 – 532.
- Rajko, A., *Tri vrste obavješćivanja u području upravnog prava*, Informator, br. 6700, 8. listopada 2021., str. 8 – 10.
- Rajko, A., *Kad odgovor na predstavku (ne) može biti osporavan pred sudom*, Informator, br. 6874, 10. veljače 2025., str. 8.

- Staničić, F., *Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti, vol. VII, br. 1, 2016., str. 60 – 93.
- Staničić, F., *Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Informator, br. 6477, 3. srpnja 2017., str. 2 – 3.
- Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi*, Informator, br. 6729, 29. travnja 2022., str. 1 – 4.
- Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator, br. 5871, 12. lipnja 2010., str. 1 – 3.
- Šikić, M., *Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, br. 1, 2017., str. 179 – 201.
- Šikić, M.; Held, M., *Prigovor u Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 2024., str. 113 – 133.
- Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku s prilogima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s prilogima i abecednim kazalom pojmova*, Organizator, Zagreb, 2012.

Pravni akti

- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 83/47, 30. 3. 2010.
- 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.
- EU Direktiva 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 11, 14. 1. 2019.
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
- Zakon o općem upravnom postupku Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996.
- Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013, 41/2021, 155/2023.
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja Portugala, Zakon br. 19/2012 od 8. 5., <https://ceid.fd.ucp.pt/sites/default/files/2024-04/CompetitionlawEN.pdf> (16. ožujka 2025.).
- Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 3/2015, 121/2016, 66/2019, 155/2023.

Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021, 67/2023, 155/2023.

Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2008, 98/2019, 14/2024.

Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/2011, 16/2012, 98/2019, 52/2021.

Zakon o zaštiti od požara, Narodne novine, br. 92/2010, 114/2022.

Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 130/2020, 80/2022, 36/2024.

Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji, Narodne novine, br. 139/2021, 27/2023, 39/2024, 36/2024.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, PZE 390, Zagreb, 29. svibnja 2013.

<https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja-s-konacnim-prijedlogom> (17. ožujka 2025.).

Sudska praksa i praksa AZTN-a

Predmet C 583/13, Deutsche Bahn AG and Others v European Commission, EU:C:2015:404, presuda Suda EU-a od 18. lipnja 2015.

Predmet T-325/16, Česke Drahy a.s. v. Commission, ECLI:EU: T:2018:368., presuda Općeg suda EU-a od 20. lipnja 2018.

Hrvatska, presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: U-zpz-16/2015-4 od 2. ožujka 2021.

Hrvatska, rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-132/22-2 od 10. lipnja 2022.

Portugal, presuda Visokog suda iz Lisabona, Acordao du Tribunal da Relacao de Lisboa, br. 3541/23.8T9LSB-C.L1-PICRS od 7. ožujka 2024.

Češka, presuda Regionalnog suda u Brnu, broj: 31 A 72/2023-103 od 28. studenoga 2023.

Češka, presuda Regionalnog suda u Brnu, broj: 31 A 72/2023-174 od 3. srpnja 2024.

Češka, presuda Visokog upravnog suda Češke, broj: 4 As 403/2023-60 od 27. ožujka 2024.

Mrežni izvori

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/aztn-pokrenuo-postupak-protiv-tvrtke-naturala-61252> (19. ožujka 2025.).

<https://www.aztn.hr/kartel/prijava-kartela/> (20. ožujka 2025.).

OECD DAF/COMP/GF(2018)7 - INVESTIGATIVE POWERS IN PRACTICE, 23.10.2018., https://www.oecd.org/en/publications/investigative-powers-in-practice_e50f03eb-en.html (16. ožujka 2025.).

Rajko, A., *Inspekcijski postupak je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, neovisno je li postupak pokrenut slijedom prijave fizičke/pravne osobe*, Portal IusInfo, od 1. 7. 2014., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-sluzbenoj-duznosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-18754> (22. ožujka 2025.).

Rajko, A., *Mogući ishodi upravnog postupka*, Iusinfo, 2018.,

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/usredistu/moguci-ishodi-upravnog-postupka-33628> (25. ožujka 2025.).

Rajko, A., *Postupanje po predstavkama, u pravilu, ne može imati sudski epilog*, 2022.,

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/postupanje-po-predstavkama-u-pravilu-ne-moze-imati-sudskiepilog-52474#> (20. ožujka 2025.).

<https://www.aztn.hr/vrhovni-sud-republike-hrvatske-preinacio-je-pravomocnu-presudu-visokog-upravnog-suda-republike-hrvatske-i-odbio-kao-neosnovanu-tuzbu-tuzitelja-hrvatsko-drustvo-ortodonata-u-upravnom-sporu-protiv-rjese/> (25. ožujka 2025.).

Summary

Ana Đanić Čeko*

Mirta Kapural**

Tadija Kristić***

**OVERVIEW OF SELECTED ADMINISTRATIVE PROCESS
SPECIFICITIES IN PROCEDURES BEFORE THE CROATIAN
COMPETITION AGENCY**

The paper provides an overview of selected legal institutes of administrative procedure and their specificities through a normative method based on valid legal regulations – the initiation of administrative proceedings based on a notice or petition and a special administrative procedure of the initiative submitter, and the issuing of warrants for unannounced searches by the High Administrative Court of the Republic of Croatia. Furthermore, a comparison is made of their legal regulation according to the General Administrative Procedure Act, Competition Act and Administrative Dispute Act, and certain vagueness and deviations are pointed out. Statistical data of the administrative practice of the Croatian Competition Agency and the case law of the High Administrative Court of the Republic of Croatia are also presented. Likewise, by referring to the comparative solutions derived from the case law of the Court of Justice of the EU and selected courts of other member states in relation to unannounced searches, an attempt is made to find answers to certain open questions in practice, in the area of administrative-procedural actions of the Croatian Competition Agency and decision-making by the High Administrative Court of the Republic of Croatia. Finally, in the conclusion the authors present their considerations in relation to the analysed institutes, including a critical review.

Key words: special administrative procedure; initiative; unannounced searches and warrant; Croatian Competition Agency; High Administrative Court of the Republic of Croatia

* Ana Đanić Čeko, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek; adjanic@pravos.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-1325-7692

** Mirta Kapural, Ph. D., Croatian Competition Agency, Savska cesta 41, 10000 Zagreb; mirta.kapural@aztn.gov.hr;
ORCID ID: orcid.org/0009-0006-3095-398X

*** Tadija Kristić, mag. publ. admin., Croatian Competition Agency, Savska cesta 41, 10000 Zagreb; tadija.kristic@aztn.gov.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7751-9183

