

Ana Đanić Čeko*
Ivan Malenica**

Pregledni znanstveni rad
UDK 347.91/.95:342.9(497.5)
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/28059>
Rad primljen: 8. veljače 2024.
Rad prihvaćen: 9. rujna 2025.

SPECIFIČNOSTI POSEBNOG UPRAVNOG POSTUPKA U NADLEŽNOSTI AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA I UPRAVNO-SUDSKE ZAŠTITE***

Sažetak:

Svrha rada je, primjenom normativne metode, analizirati temeljne postupovne odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i prikazati specifičnosti posebnog upravnog postupka u nadležnosti Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) te istaknuti određene prekršajno-upravne elemente. Nadalje, usporedit će se važeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja s prethodnim zakonskim verzijama, u vezi s pravnim položajem i ovlastima Agencije. U radu se ukazuje i na specifičnosti koje se ističu u pogledu pravne zaštite nakon provedenog jednostupanjskog upravnog postupka pred Agencijom. Protiv rješenja daljnji put pravne zaštite ostvaruje se u okviru upravnog spora i to tužbom izravno Visokom upravnom sudu RH. Stoga se u radu preispituje opravdanost oblika upravno-sudske zaštite u jednostupanjskom upravnom sporu, povjerenu Visokom upravnom sudu RH, koji predstavlja iznimku. Tablično se prikazuju i analiziraju ustupljeni statistički podaci Visokog upravnog suda RH u razdoblju od 2013. do 2022. u sudskim predmetima u sporovima u povodu tužbi o ocjeni zakonitosti rješenja Agencije. Završno se iznose razmatranja i zaključci u odnosu na istaknuti predmet istraživanja.

Ključne riječi:

posebni upravni postupak, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, novčane kazne, jednostupanjski upravni spor, Visoki upravni sud Republike Hrvatske

* Dr. sc. Ana Đanić Čeko, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-adresa: ana.djanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.

** Dr. sc. Ivan Malenica, profesor stručnog studija, Hrvatski sabor, Trg sv. Marka 6, 10 000 Zagreb. E-adresa: ivan.malenica7@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4480-0336>.

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

1. UVOD

1.1. ODABRANI ZNANSTVENI PROBLEM I PREDMET ZNANSTVENOG ISTRAŽIVANJA

Sloboda poduzetništva i tržišno reguliranje gospodarskih odnosa zajamčeni su prvotno Ustavom RH.¹ Poduzetnička i tržišna sloboda čine krucijalnu osnovu gospodarskog ustroja RH.² One iznimno mogu biti ograničene i to samo zakonski i zbog Ustavom RH propisanih razloga.³ Država se ističe kao važan čimbenik u osiguravanju jednakog položaja poduzetnika na tržištu, stoga je svaka zloupotreba monopolskog položaja zakonski zabranjena.⁴ Važnost uloge i značaja regulatornih tijela u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) ističe se u funkciji nadzora različitih tržišta, poboljšanju kvalitete usluga, sankcioniranju u slučaju povreda pravila i izricanju novčanih kazni, sprečavanju ponašanja kojima bi se narušavala tržišna utakmica te osiguravanju poštovanja zakonitosti u području tržišnog natjecanja. U RH regulatorne agencije⁵ oblikovale su se kao važan segment u sustavu javne uprave s vrlo širokom lepezom regulatornih ovlasti. Upravo je primjer takve vrste tijela i Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN).⁶

Predmet istraživanja jesu upravno-procesne specifičnosti posebnog upravnog postupka u nadležnosti AZTN-a kao regulatornog tijela, sukladno brojnim i dosta širokim ovlastima. Naglasak se, u odnosu na ovlasti, posebice stavlja u kontekstu izricanja upravno-kaznenih mjera, odnosno prema izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZZTN)⁷ iz 2021., novčanih kazni. Isto tako, ukratko se ističu novine ostvarene upravo izmjenama zakonskog teksta iz 2021., s naglaskom na prekršajno-upravno-procesne institute.

Odlučivanje u određenim posebnim upravnim područjima izuzima se iz nadležnosti prvostupajnskih upravnih sudova ZUS-om iz 2010.⁸ te se povjerava višoj upravno-sudskoj instanci, Visokom upravnom sudu RH (dalje: VUS).⁹ Riječ je dakle o iznimci od dvostupnjevitosti upravno-sudskog nadzora (ako je žalba dopuštena) i ocjene zakonitosti odluka javnopravnih tijela. Dakle, rješavanje se odvija samo kroz jednostupanjski upravni postupak, kao i upravno-sudska zaštita. Takav primjer, ali i izuzetak, predstavlja upravo posebno upravno područje tržišnog natjecanja. Stoga smatramo opravdanim i važnim analizirati upravno-sudsku zaštitu na odlu-

¹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014) (HR) (dalje: Ustav RH).

² Članak 49. st. 1 Ustava RH.

³ Članak 50. st. 2. Ustava RH.

⁴ Članak 49. st. 2. Ustava RH.

⁵ Vidi: Branko Smerdel, 'Regulatorne agencije: komparativna iskustva' (2006) Informator: 5432 1–3.

⁶ Odluka o osnivanju Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 73/1995). Više vidi: <<https://www.aztn.hr/>> pristupljeno 5. travnja 2024.

⁷ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/2009, 80/2013, 41/2021) (HR).

⁸ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2022) (HR).

⁹ Članak 12. st. 3 t. 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/2024) (HR) (dalje: ZUS). Članak 25. st. 1. t. 4. Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023, 36/2024) (HR).

ke AZTN-a, na temelju normativne analize odredbi ZZTN-a i Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS) te tablično prikazati istaknute posebnosti ovog modela upravnog sudovanja.¹⁰ Zaključno ćemo pokušati ustvrditi je li opravdano ustupanje odlučivanja kroz jednostupanjski upravni spor pred VUS-om u području tržišnog natjecanja, s obzirom na provedenu normativnu analizu relevantnih zakonskih tekstova i njihovih izmjena i dopuna (posljednje 2021.) te upravne i upravno-sudske prakse nadležnog javnopravnog tijela, AZTN-a u upravnom postupku i VUS-a u upravnom sporu.

1.2. CILJ ZNANSTVENOG ISTRAŽIVANJA

Svrha rada je prikazati i analizirati osnovne postupovne odredbe s upravno-procesnog aspekta, ukazati na određene posebnosti provođenja posebnog upravnog postupka u nadležnosti AZTN-a te istaknuti prekršajno-upravne elemente. U tome dijelu ukratko se ukazuje i na novine koje su odraz zakonskih izmjena iz 2021.

Cilj je rada pridonijeti znanstvenoj obradi problematike glede načina pravne regulacije posebnog upravnog postupka i povjeravanja istoga u nadležnosti AZTN-a kao jednog od javnopravnih tijela, tj. regulatornog tijela zbog svojih brojnih specifičnosti i u prekršajno-pravnom smislu. Nadalje, istaknuti posebnosti i odstupanja u pravnoj regulaciji sudske zaštite protiv odluka AZTN-a prema ZZTN-u i ZUS-u, kao i preispitati opravdanost dodjele ovakve iznimke u vidu upravno-sudske kontrole kroz jednostupanjski upravni spor.

1.3. METODOLOGIJA PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

Za provedbu istraživanja koristila se odabrana znanstvena i stručna literatura, važeći normativni okvir, rezultati prethodnih istraživanja koji su provedeni iz područja tematike rada, statistički podaci sudske prakse i presude VUS-a. U okviru ovog rada primjenom normativne metode, pristupilo se analizi odabranih pravnih tekstova u hrvatskom pravu relevantnih za ovo područje, prije svega ZZTN-a, ZUP-a i ZUS-a. Isto tako, u tumačenju zakonskih odredbi navedenih izvora, koristili smo se teleološkom, logičkom i gramatičkom metodom. Za provedbu planiranog istraživanja upotrijebljene su primarne publikacije, knjige, dostupni i referentni domaći i strani časopisi iz teorije i prakse te zbornici radova. Zatim komentari zakona, stručna izvješća i mrežni izvori nadležnih institucija, godišnja izvješća o radu AZTN-a. Analizirani su sekundarni izvori podataka prikupljene i odabrane sudske prakse VUS-a. Sudska praksa obrađena je kazuističkom metodom. Iz dostupnih i ustupljenih podataka VUS-a o broju jednostupanjskih upravnih sporova za određena posebna upravna područja (2012.–2022.) i ukupnom broju zaprimljenih i riješenih predmeta (posebno za područje tržišnog natjecanja) daju se prikaz i analiza statističkih podataka u analiziranom razdoblju. U određenim dijelovima upućuje se i na odabrane presude VUS-a (s naglaskom na presude kojima se usvaja tužbeni zahtjev). Uz

10 Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/2024) (HR).

spomenute znanstvene metode, u radu su korištene i druge metode, poput metoda analize i sinteze te induktivne i deduktivne metode.

2. UPRAVNO-PROCESNI ASPEKTI POSEBNOG UPRAVNOG POSTUPANJA AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA (AZTN)

2.1. AZTN KAO JAVNOPRAVNO TIJELO

Sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (dalje: ZUP)¹¹ kad je posrijedi vrsta javnopravnog tijela,¹² AZTN pripada u kategoriju pravne osobe s javnim ovlastima. Provodi posebni upravni postupak te donosi rješenja i zaključke iz svoje nadležnosti, sukladno važećem pravnom okviru, sadržanom u ZZTN-u te pripadajućim uredbama.¹³ Kako bi se detaljnije ukazalo na pravni položaj i statusno pitanje AZTN-a, izvršena je normativna analiza i usporedba zakonskih rješenja ZZTN-a (2003.–2009.¹⁴ i 2013.–2021.¹⁵) u vezi s pravnom regulacijom AZTN-a kao tijela nadležnog za područje tržišnog natjecanja, s obzirom na to da je osnovana posebnim zakonom.¹⁶ Iz provedene analize i usporedbe može se uočiti sljedeće: od normiranja da je pravna osoba *sui generis*, pravna osoba s javnim ovlastima samostalna i neovisna u obavljanju poslova (sukladno ZZTN-u 2002. i 2009.), odgovorna za rad Hrvatskom saboru¹⁷ do proširenja regulacije,¹⁸ sukladno izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021., kojim se dopunjuju odredbe u smjeru određivanja AZTN-s kao općeg, nacionalnog i regulatornog tijela¹⁹ (izričito se regulira da je upisan u sudski registar kao javna ustanova).²⁰ Prvi put zakonski se normira ovakav statusni polo-

11 Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009, 110/2021) (HR).

12 Članak 1. ZUP-a.

13 <<https://www.aztn.hr/trzisno-natjecanje/pravni-okvir/>> pristupljeno 5. travnja 2024. Uredba o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta (Narodne novine, broj 9/2011), Uredba o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma između poduzetnika (Narodne novine, broj 37/2011), Uredba o skupnom izuzeću horizontalnih sporazuma između poduzetnika (Narodne novine, broj 72/2011), Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o prijenosu tehnologije (Narodne novine, broj 9/2011), Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila (Narodne novine, broj 37/2011), Uredba o skupnom izuzeću sporazuma u sektoru prometa (Narodne novine, broj 78/2011), Uredba o sporazumima male vrijednosti (Narodne novine, broj 51/2004, 9/2011), Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika (Narodne novine, broj 38/2011), Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 23/2015), Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 96/2017), Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika (Narodne novine, broj 38/2011) (HR).

14 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/2003) (HR).

15 Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/2009, 80/2013, 41/2021) (HR). Na snazi od 1. srpnja 2013. do 24. travnja 2021. te izmjene i dopune ZZTN-a iz 2021. na snazi od 24. travnja 2021.

16 O prikazu i analizi organizacijskih aspekata AZTN-a više vidi Tadija Kristić, 'Organizacijski aspekti regulacijskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja' (2021) 21 (2) Hrvatska i komparativna javna uprava, 283.–324.

17 Podnose godišnja izvješća o radu, zatim članove Vijeća za zaštitu TN-a imenuje i razrješava dužnosti Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH.

18 Od osam do dvanaest stavaka članka ZZTN-a kojim se regulira ustrojstvo AZTN-a.

19 Vidi članak 26. st. 1. ZZTN-a.

20 Članak 26. st. 9. ZZTN-a.

žaj AZTN-a.²¹ Iz Godišnjeg izvješća AZTN-a za 2021. proizlazi: „Osnovni cilj AZTN-a kao stručnog tijela i općeg regulatora za tržišno natjecanje je provedbom i promicanjem prava tržišnog natjecanja uspostaviti i očuvati djelotvorno tržišno natjecanje koje će poticati dugoročni rast, doprinositi dobrobiti gospodarstva RH, osigurati maksimalne koristi i pozitivne učinke potrošačima u vidu većeg izbora i kvalitete proizvoda i usluga i nižih cijena te poticati poduzetnike na unaprjeđenje efikasnosti i inovacija na tržištu.“²² Isto tako, posljednjim zakonskim izmjenama 2021. u vezi s ovakvim statusnim položajem AZTN-a, cilj je bilo transponirati Direktivu ECN-²³ u povodu jačanja neovisnosti tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

Dakle, u upravno-pravnom smislu valja naglasiti važnost ovih izmjena, a u kojima se postupno izmjenama i dopunama pravnog okvira AZTN-a išlo u smjeru ispunjavanja pretpostavki zakonski izričitog normiranja položaja regulatora.²⁴ Navedenim su razriječene dvojbe koje su postojale prije izmjena ZZTN-a 2021. glede pravne naravi AZTN-a kao izvršne agencije. Za pravnu narav AZTN-a prije se isticalo, sukladno određenim regulatornim ovlastima, kako ipak nije regulator, već izvršno tijelo,²⁵ odnosno da iako ispunjava kriterije na temelju kojih se Agenciju može smatrati regulatornom agencijom, nije bila „pravi regulator“.²⁶

AZTN se od 2021. određuje kao jedino regulatorno tijelo nadležno za sva tržišta u RH, za razliku od ostalih regulatora koji se bave jednim ili dvama sektorima (npr. HANFA, HAKOM). Time možemo pravdati specifičnost ovlasti i zahtjevnost rada AZTN-a.

Upravo u odnosu na pravni položaj AZTN-a, mogu se uočiti pojmovi koji se uz njega vezuju u njegovu razvojnom putu: poput „agencija“,²⁷ „samostalna pravna osoba *sui generis*“, „javna ustanova“, „regulatorno tijelo“, „regulatorna agencija“.²⁸ Popović ih čak naziva, s obzirom na koncentraciju specifično delegiranih funkcija triju nositelja državne vlasti, „novom generacijom javnopravnih tijela“.²⁹ U odnosu na određene izazove agencija kao posebnih oblika uprav-

21 Vidi i: Mirta Kapural, 'Izmjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja' (2021) 5 Pravo i porezi, 77.

22 Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2021. godinu, Zagreb, lipanj 2023., 8, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024.

23 Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlaštavanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0001&from=EN>> pristupljeno 6. travnja 2024.

24 O karakteristikama koje regulatorne agencije trebaju imati detaljnije vidi: Frane Staničić, 'Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2017) Informator: 6477, 2.

25 Više o tome vidi: Konačni prijedlog Zakona o sprječavanju nepoštenih praksi u lancu opskrbe hranom, P. Z. br. 144, Zagreb, svibanj 2017., 25 <<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-zabrani-neposhtenih-trgovackih-praksi-u-lancu-opskrbe-0>> pristupljeno 1. lipnja 2025.

26 Detaljnije o tome vidi: Frane Staničić, 'Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2013) Zbornik radova: Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij 4.-5.; Frane Staničić, 'Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije' (2016) VII (1) Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske 65; Staničić (n 24) 1.

27 O klasifikaciji agencija više vidi: Ivan Koprić, 'Od javnih službi do službi općeg interesa: nova europska regulacija i njen odraz u modernim upravnim sustavima' (2008) Zbornik radova: Drugi skopsko-zagrebački pravni kolokvij 39. O pojmu i definiraju agencija vidi: Anamarija Musa, 'Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati?' 2012 12 (4) Hrvatska i komparativna javna uprava, 1209.

28 O kriterijima da se neko tijelo smatra regulatornom agencijom više vidi: Frane Staničić, 'Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu' (2010) 5 Pravo u gospodarstvu 1341.-1378.; Staničić (n 26), Staničić (n 24) 1.

29 Popović Nikola, 'Odlučivanje u agencijama – kako poboljšati kvalitetu, pravnu zaštitu i učinkovitost' u: Ivan Koprić, Anamarija Musa i Vedran Đulabić (eds), *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*

nih organizacija, unatrag dvadesetak godina uočava se njihovo povećanje (agencifikacija) te osnivanje u različitim statusima širokih i raznovrsnih ovlasti, stoga se javila potreba reforme u cilju racionalizacije agencifikacijskog sustava i njihova smanjivanja.³⁰ Valja istaknuti da su u svome evolucijskom putu regulatorne agencije pod velikim utjecajem europskog prava i da su upravo brojne zakonske izmjene, pa tako i posljednje 2021., izvršene radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a u području tržišnog natjecanja.

Iz normativne analize zakonskih odredbi, također se uočava isticanje karakteristika svojstvenih regulatornim tijelima poput institucijske neovisnosti,³¹ samostalnosti, javnosti, javno-pravni karakter (javne ovlasti), izdvojenosti iz sustava državne uprave, nepristranosti te druge. Nadalje, u svezi s pravnim položajem u ovome smjeru ide i proširenje odredbi vezanih za agencijski djelokrug, koje dodatno naglašavaju brojne i specifične ovlasti AZTN-a. Navedeno ide u prilog utjecaja i važnosti neovisnih regulatora u sustavima kontrole određenih tržišta te složenost položaja istih. O određenim problemima identificiranja, karakteristikama, položaju i drugim posebnostima regulatornih agencija kao posebnih oblika u sustavu javne uprave, raspravljalo se već u akademskoj zajednici među profesorima ustavnog, upravnog prava i upravne znanosti te trgovačkog prava i prava društava.³² Inicijativa o donošenju Zakona o agencijama kojim bi se sustavno pravno uredio agencijski model u sustavu javne uprave u RH, nažalost nije provedena u djelo.³³ Kao jedan od ključnih problema, vezano za djelovanje nezavisnih regulatora, upravo se ističe što Republika Hrvatska nije donijela opći zakon kojim bi se na ujednačen način pravno uredio položaj regulacijskih tijela koja se pojavljuju kao regulatori i nadzornici pojedinog (segmenta) tržišta.³⁴ Sukladno iznesenome, posebno važnim predstavlja upravo pitanje odgovarajućeg modela nadzora nad njihovim radom i aktima.

(Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013) 218.–224.; Nikola Popović i Nikoleta Radionov, 'Liberalizacija mrežnih djelatnosti i javnopravna regulacijska funkcija' (2013) 3 Hrvatska i komparativna javna uprava, 838.–841.

30 Vidi: Tomislav Mičetić, 'Predstojeća reforma agencija u Hrvatskoj' u: Ivan Koprić, Anamarija Musa i Vedran Đulabić (eds), *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013) 169.–188.; Anamarija Musa, 'Kakva reforma agencija u Hrvatskoj?' u: Anamarija Musa (ed), *Forum za javnu upravu: Javne agencije – u potrazi za reformom* (Zagreb, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017) 30.–41.

31 Izmjenama i dopunama ZZTN-a iz 2021. i naziv zakonskog članka mijenja se te mu se dodaje „i neovisnost Agencije“, u odnosu na ranije zakonske tekstove u kojima se navodi „ustrojstvo ili pravni položaj i ustrojstvo“.

32 Branko Smerdel, 'Regulatorne agencije: komparativna iskustva' (2006) Informator: 5432 1.–3.; Stipe Ivanda, 'Agencije kao novi ustrojbeni oblici pravnih osoba u djelatnostima javnog sektora' (2007) 23 (3–4) Pravni vjesnik 195.–215.; Siniša Petrović, 'Pojam i uloga neovisnih regulatora' (2008) 47 (3) Pravo u gospodarstvu 462.–489.; Ivan Koprić, Anamarija Musa i Vedran Đulabić, 'Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi) nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma' (2008) 8 (3) Hrvatska i komparativna javna uprava, 647.–686.; Sanja Barić i Dario Đerđa, 'Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2010) Informator male stranice: 5908.; Dario Đerđa i Doris Rupe, 'Pravno uređenje regulatornih agencija u hrvatskom pravu' (2010) 11 Hrvatska pravna revija, 61.–68.; Frane Staničić, 'Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu' (2010) 5 Pravo u gospodarstvu 1341.–1378.; Branko Smerdel, 'Nezavisni regulatori: o potrebi racionalizacije sustava' (2012) Informator: 6075 1.–3.; Anamarija Musa, 'Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati?' 2012 12 (4) Hrvatska i komparativna javna uprava, 1197–1224; Ivan Koprić, 'Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore' u: Ivan Koprić, Anamarija Musa i Vedran Đulabić (eds), *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013) 14.–23.

33 Vidi i: Stipe Ivanda, 'Agencije kao novi ustrojbeni oblici pravnih osoba u djelatnostima javnog sektora' (2007) 23 (3–4) Pravni vjesnik 212.; Ivan Koprić, 'Paradoksi agencijskog modela u Hrvatskoj: rupa bez dna ili centar upravne izvrsnosti?' u: Anamarija Musa (ed) *Forum za javnu upravu: Javne agencije – u potrazi za reformom* (Zagreb, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017) 50.

34 Ana Đanić Čeko, *Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu* (doktorska disertacija, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2016) 305.

2.2. POSEBNI UPRAVNI POSTUPAK U NADLEŽNOSTI AZTN-A I NJEGOVE SPECIFIČNOSTI: UPRAVNO-PREKRŠAJNO-PROCESNI ELEMENTI

U ovome dijelu rada prikazuje se posebni upravni postupak, koji se odvija kao jednostupanjski, u nadležnosti AZTN-a kao nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.³⁵ Agencija provodi postupak primjenom ZZTN-a i pripadajućih uredbi (koje Vlada RH donosi na prijedlog AZTN-a).³⁶ Isto tako, ističu te specifičnosti AZTN-a kad su posrijedi ovlasti Agencije koje se dovode u svezu u upravno-prekršajnom smislu. Izričito se čl. 35. st. 1. ZZTN-a normira primjena ZUP-a za postupke u nadležnosti AZTN-a.³⁷

Prvi ZZTN iz 1995. bio je vrlo kratak i nedovoljno detaljan, sadržavao je nekoliko procesnih odredbi, stoga se na postupak pred AZTN-om primjenjivao ZUP.³⁸ Izmjenama i dopunama ZZTN-a 2013. i 2021. postupno se proširuje, detaljizira i mijenja postupak koji provodi AZTN, osobito pod utjecajem prava EU-a i potrebe usklađivanja i harmonizacije s pravnom stečevinom u području tržišnog natjecanja. ZZTN iz 2009. sadržavao je odredbu (čl. 35. st. 1.) da se uz ZUP, primjenjuje podredno i Prekršajni zakon. Važeći ZZTN detaljno propisuje postupanja AZTN-a, stoga se analiziraju procesne odredbe (čl. 35.–59.), a njime su uvedeni i brojni novi instituti o kojima će biti riječi u nastavku.

Tijelo koje upravlja AZTN-om i na svojim sjednicama donosi odluke u općim i pojedinačnim aktima, jest Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (pet članova).³⁹ Njegov širok djelokrug reguliran je u čl. 30. ZZTN-a. Prema važećem uređenju uočava se proširenje odredbi o strankama u odnosu na ZZTN iz 2003. (u jednom članku – čl. 40. ZZTN-a iz 2003.) te se stranke i drugačije određuju. Od podjele na aktivne i pasivne, do određivanja tko ima (poduzetnici, poduzetnici sudionici koncentracija) i nema položaj stranke u postupku (čl. 36. ZZTN-a). Ako zainteresirana stranka želi sudjelovati u postupku, mora podnijeti pisani zahtjev AZTN-u i dokazati pravni interes, o čemu AZTN odlučuje rješenjem (30 dana). U vezi s načinom pokretanja postupka, također se, u odnosu na prijašnja uređenja, uočava proširenje odredbi i drugačija formulacija. Postupak se može pokrenuti *ex officio* i na inicijativu stranke (u točno propisanim slučajevima u ZZTN-u za oba načina). Ovdje također valja istaknuti mogućnost pokretanja postupka na temelju inicijative (u obliku obavijesti, prijedloga, prigovora, pisanog zahtjeva),⁴⁰ a radi utvrđivanja zabranjenog sporazuma i/ili zlouporabe vladajućeg položaja.

Postupak se smatra pokrenutim danom donošenja zaključka⁴¹ o pokretanju postupka (čl. 39. st. 1. ZZTN-a). Zaključak se dostavlja stranci protiv koje je pokrenut postupak te je ona

35 Članak 2.c st. 1. t. 1. ZZTN-a.

36 Vidi Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, Zagreb, lipanj 2021., 26, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024. (dalje: Izvješće 2020.).

37 Vidi i članak 45. st. 3. ZUP-a.

38 Više vidi i: Lidija Rostaš-Beroš, 'Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja' (2014) 35 (1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 346–347.

39 Imenuje ih i razrješava dužnosti Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH na mandat od pet godina (članak 27. st. 4., članak 28. st. 3. ZZTN-a). Odluke se donose većinom od najmanje tri glasa. Na svakoj sjednici mora biti nazočan predsjednik ili zamjenik predsjednika Vijeća AZTN-a. Pri donošenju odluka ne mogu izraziti suzdržanost. Vidi članak 31. ZZTN-a.

40 Vidi članak 37. ZZTN-a. Isto tako, članak 42. st. 2. ZUP-a.

41 Donosi ga na temelju ZZTN-om propisanih slučajeva, kao i čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU, Službeni list Europske unije, SL C 202, 7. lipnja 2016., 1.–388. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>> pristupljeno 6. travnja 2024.

dužna dostaviti očitovanje, podatke, dokumentacije, ostalo zatraženo (u roku koji određuje AZTN (od 8 do 30 dana, produljenje je iznimno u slučaju opravdanih razloga za najdulje 30 dana). Ako ne postupi prema zahtjevu u određenom roku, AZTN *ex offo* utvrđuje činjenice i okolnosti te dostavlja stranci obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama (čl. 48. ZZTN-a) (dalje: obavijest) te zakazuje usmenu raspravu (čl. 50. ZZTN-a). Također, AZTN može izreći kaznu ili dnevnu novčanu kaznu zbog nedostave podataka. Protiv zaključka nije dopuštena žalba ni tužba VUS-u.

Ovdje želimo napomenuti kako je dobro rješenje uneseno u zakonski tekst, a vođeni okolnostima izazvanim pandemijom bolesti COVID-19, da se usmena rasprava može održati i sredstvima elektroničke komunikacije (osim u prostorijama AZTN-e).⁴² Podnositelju prijave inicijative (čl. 37. ZZTN-a) ne dostavlja se zaključak, već ga se obavještava dopisom o pokretanju postupka. Donošenje posebnog zaključka za pokretanje postupka i obavijesti nije predviđeno ZUP-om, što dakle predstavlja iznimku specifičnu za ovu vrstu posebnog upravnog postupka. Daljnja specifičnost, a koja se odnosi na (pisana) obavijest,⁴³ ističe se u mogućnosti dostave primjedbi, predlaganja saslušanja svjedoka i izvođenje dokaza (dodatno) stranaka (30 dana rok) na obavijest, a ponajprije ide u prilog načelu saslušanja stranaka.⁴⁴ Izmjenama ZZTN-a 2021. ukida se institut „Obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju“, za koju Kapural tvrdi da je kao dodatna obavijest nepotrebno zbunjivala stranke, odnosno pokazala se kao nesvrhshodna procesna radnja koja nepotrebno odugovlači postupak.⁴⁵ Važno je istaknuti odredbu čl. 48. st. 7. ZZTN-a, kojom se propisuje da AZTN ne može donijeti odluku koju temelji na činjenicama i okolnostima o kojima stranci nije dana mogućnost obrane. Njome se dodatna naglašava važnost stranačkog izjašnjavanja i uloge stranke u ovoj vrsti postupka.

Pri analizi procesnih odredbi uočavaju se određeni procesno-prekršajni elementi, odnosno istražni alati koji su propisani ZZTN-om; poput prava na uvid u spis, uvid u izjave pokajnika i posebne vrste nagodbi, nenajavljene pretrage, obvezni razgovori, izricanje novčanih ili dnevnih novčanih kazni. Neke od njih predstavljaju i novouvedene pravne institute u posebni upravni postupak u upravnim stvarima koje se odnose na tržišno natjecanje pod utjecajem transponirane Direktive⁴⁶ (poput obveznih razgovora, dnevne novčane kazne, nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela). Ovdje treba također istaknuti ovlast izricanja kazni (od 2009.)⁴⁷ u slučaju povrede propisa tržišnog natjecanja (prijašnjih upravno-kaznenih mjera⁴⁸ do izmjena 2021.).⁴⁹ Nakon brojnih znanstvenih rasprava o tzv. anomaliji upravno-kaznenih mjera uve-

42 Članak 52. st. 2. ZZTN-a. Zapisnik se tada dostavlja u roku od 24 sata od održane rasprave stranci na primjedbe.

43 Sadržaj obavijesti propisan je u čl. 48. st. 8. ZZTN-a.

44 ZUP nije uvrstio među načela upravnog postupka kao prijašnji ZUP, no odredbe o izjašnjavanju stranke sadržane su u čl. 30. ZUP-a.

45 Kapural (n 21) 82.

46 Više vidi i: Kapural (n 21) 78.–81.

47 Članak 60.–65. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/2009) (HR).

48 Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznenih mjera (Narodne novine, broj 129/2010, 23/2015) (HR) i Uredbom o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 96/2017) (HR). U postupku izmjena sukladno promjenama u ZZTN-u iz 2021.

49 Članak 109. st. 1. Prekršajnog zakona (Narodne novine, broj 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022) (HR). Dio regulatora nema ovlast izricanja kazni (npr. ima HAKOM), stoga mogu kao pravne osobe s javnim ovlastima biti ovlašteni tužitelji i podnositi optužni prijedlog (ranije zahtjev) za pokretanje prekršajnog postupka pred prekršajnim sudom.

denih ZZTN-om iz 2009.,⁵⁰ važećim pravnim uređenjem preformulirane su u novčane kazne, što zapravo odgovara sadržaju izrečene sankcije, bez obzira na njezin naziv, on je suštinski isti. Prema zakonskom uređenju iz 2003., one su se smatrale prekršajima, stoga Agencija nije imala ovlast izricanja kazni. Mogla je samo provesti postupak u slučaju sumnje u povredu odredbi te rješenjem utvrditi istu. Podnošenjem zahtjeva, odnosno optužnog prijedloga morala je pokrenuti postupak pred prekršajnim sudom⁵¹ koji bi jedini mogao kazniti poduzetnika za povredu. S obzirom na broj i visine izrečenih kazni, duljinu trajanja postupaka te potrebe usklađivanje s pravnom stečevinom u ovome području,⁵² intencija je bila da se AZTN-u da ovlast za izricanje posebno nazvanih mjera koje su sadržajno novčane kazne i tako nadomjesti djelovanje prekršajnih sudova. Važnost upravno-kaznenih mjera kao mjera za sprječavanje zlorabiranja tržišta isticala se upravo, što je zakonskim ovlaštenjem 2010. (vođenje postupka i izricanje mjera) dana u nadležnost regulatornoj agenciji AZTN. Ovlast za izricanje novčanih kazni AZTN ima za teške i lake povrede propisa o tržišnom natjecanju, kao i za izricanje dnevnih novčanih kazni.⁵³ Također, navedenu ovlast ima i prema Zakonu o sprječavanju nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (dalje: ZZNTPLOH).⁵⁴ Pri izricanju novčanih kazni na temelju obaju zakona, AZTN ima diskrecijske ovlasti kad je riječ o uzimanju u obzir olakotnih i otegotnih okolnosti te odmjeraivanju visine kazne.⁵⁵

Nastavno na ovlasti AZTN-a za izricanje/oslobađanje od novčanih kazni prema ZZTN-u iz 2021., Kapural navodi: „Uređenje pokajničkih programa s ciljem ujednačenijeg pristupa na razini EU-a, osobito poveznica između upravnog i kaznenog postupka trebala bi imati pozitivan učinak i na zaprimanje većeg broja prijava za oslobođenje odnosno smanjenje kazne. Uvođenje nagodbi u postupcima kartela dodatno bi trebalo pridonijeti procesnoj ekonomičnosti, ali i potaknuti stranke na suradnju, priznanje povrede i dobivanje odgovarajućeg smanjenja kazne.“⁵⁶

Prema Godišnjem izvješću AZTN-a iz 2020.⁵⁷ navodi se devet temeljnih faza postupka koje provodi AZTN, dok ih je nakon izmjena 2021. šest. Akti koje AZTN donosi (rješenja i zaključke), propisani su u čl. 58. ZZTN-a te druge zakonske odredbe o donošenju rješenja (vidi u nastavku neke od primjera). Za određene slučajeve AZTN donosi rješenja *ex off* (npr. rješenje o utvrđivanju zabranjenog sporazuma, o utvrđivanju zlorabiranja vladajućeg položaja, određivanju nužne mjere (nedopuštena koncentracija), u slučaju kada zaprimi inicijativu za pokretanje postupka u smislu ZZTN-a i čl. 101. i/ili 102. UFEU-a), dok za ukidanje ili djelomično ukidanje

50 Davor Derenčinović, 'Upravno-kaznene mjere zbog zlorabiranja tržišta' (2014) Informator: 6316.–6317., 1.–6.; Dubravka Akšamović i Jovan Vlaović, 'Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja' (2017) 33 (2) Pravni vjesnik 47.–76.

51 Osmi dio zakona pod nazivom Kaznene odredbe, članak 60. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/2003) (HR).

52 Vidi i: Frane Staničić, 'Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije' (2016) VII (1) Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 75, Akšamović, Vlaović (n 50) 48.

53 Članak 60.–65.a ZZTN-a.

54 Članak 23.–28. Zakona o sprječavanju nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (Narodne novine, broj 117/2017, 52/2021, 27/2024) (HR) (dalje: ZZNTPLOH).

55 Vidi i: Dubravka Akšamović, 'Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu' (2017) 67 (3–4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 406.

56 Kapural (n 21) 82.

57 Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, Zagreb, lipanj 2021., 27.–28., <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024. (dalje: Izvješće 2021.).

rješenja o koncentraciji, inicijativa može biti *ex officio* ili na zahtjev sudionika koncentracije. Provedbu *ex ante* kontrole dopuštenosti namjere provedbe koncentracija poduzetnika, provodi putem prijava sudionika koncentracije.

Rokovi za donošenje rješenja predviđeni ZZTN-om iznose tri i četiri mjeseca (uz mogućnost produljenja na rok od tri mjeseca)⁵⁸, 30 dana⁵⁹ te šest mjeseci.⁶⁰ Specifičnost u odnosu na propisane mogućnosti oblika u kojima se donose rješenja prema čl. 97. ZUP-a, ističu se u tome što se rješenja AZTN-a objavljuju u Narodnim novinama i na službenim mrežnim stranicama AZTN-a.⁶¹

AZTN je u 2021. riješila u 725⁶² predmeta iz područja tržišnog natjecanja (2020. 729 ukupno),⁶³ od toga su bila 33 predmeta vezana za upravne predmete tržišnog natjecanja, dok se ostatak odnosio na neupravne predmete (npr. mišljenja, sektorska istraživanja tržišta, ispitivanja stanja na tržištu) (622) te upravne i neupravne predmete u području nepoštene trgovačke prakse (70). U vezi s izricanjem upravno-kaznenih mjera (do 2021.) te novčanih kazni (od 2021.) prema dostupnim godišnjim izvješćima AZTN-a proizlazi sljedeće: AZTN je za utvrđene povrede ZZTN-a izrekao novčane kazne u ukupnom iznosu od 1.391.000,00 kn (2021.),⁶⁴ 1.630.000,00 kn (2020.),⁶⁵ 4.119.500,00 kn (2019.).⁶⁶ Isto tako, valja naglasiti kako zaposlenici AZTN-a koji provode postupak, moraju biti diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom (čl. 35. st. 2. ZZTN-a). Dok oni koji izriču sankcije za utvrđene povrede, moraju imati položen pravosudni ispit i obvezatan radni staž u pravnim poslovima-najmanje četiri godine (računajući nakon položenog pravosudnog ispita).⁶⁷ Na problematiku glede osposobljenosti za vođenje postupka te potrebu polaganja stručnog ispita, ukazivao je Staničić.⁶⁸

U odnosu na vrste predmeta o kojima AZTN odlučuje u upravnim postupcima, moguće je tužbom pred VUS-om zatražiti ocjenu zakonitosti sljedećih rješenja:

- a) rješenje o utvrđivanju zabranjenog sporazuma (čl. 9.)
- b) rješenje o utvrđivanju zlouporabe vladajućeg položaja (čl. 14.)
- c) rješenje o ocjeni (dopuštenosti) koncentracije poduzetnika (čl. 22. st. 7.)
- d) ukidanje ili djelomično ukidanje rješenja o koncentraciji (čl. 23.)
- e) (posebno) rješenje kojim određuje nužne mjere (nedopuštena koncentracija) (čl. 24.)
- f) rješenje kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a ili čl. 101. ili 102. UFEU-a (čl. 37.)
- g) rješenje kojim se izriče novčana kazna (čl. 61.–64.)

58 Članak 57. ZZTN-a.

59 Vidi članak 36. st. 4. ZZTN-a.

60 Članak 38. st. 6. ZZTN-a (pokretanje postupka po inicijativi iz članka 37. ZZTN-a).

61 Članak 59. ZZTN-a.

62 Izvješće 2021 (n 53), 9.–10.

63 Izvješće 2020 (n 33), 8.

64 Izvješće 2021 (n 53), 9.

65 Izvješće 2020 (n 33), 10.

66 Vidi Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2019. godinu, Zagreb, srpanj 2020., 7, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjescja/>> pristupljeno 12. travnja 2024.

67 Vidi članak 35. st. 3. ZZTN-a. Vidi i članak 13. st. 3. i 4. ZNTPLH-a.

68 Frane Staničić, 'Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2013) Zbornik radova: Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij, 14.–15.

- h) rješenje kojim AZTN odlučuje o priznavanju položaja stranke u postupku (čl. 36. st. 4.)
- i) rješenje o privremenoj mjeri (čl. 51. st. 1.) te brojna druga.

Na rješenje AZTN-a nije dopušteno izjaviti žalbu, stoga to rješenje stječe dvije bitne kvalitete upravne odluke: konačnost i izvršnost. Daljnji put pravne zaštite ostvaruje se izvan upravnog postupka podnošenjem tužbe radi ocjena zakonitosti rješenja izravno VUS-u, o čemu će biti detaljnije obrazložano u sljedećem poglavlju rada.

3. JEDNOSTUPANJSKI UPRAVNI SPOR PRED VISOKIM UPRAVNIM SUDOM RH U PODRUČJU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Kako su AZTN-u zakonski povjerene brojne ovlasti poput regulatorne, nadzorne, izvršne, prekršajno-pravne te brojne druge, relevantnim se čini analizirati zakonske odredbe kojima se predviđa sudska zaštita protiv pojedinačnih akata, a koje donosi u provedbi posebnih upravnih postupanja za zaštitu prava iz tržišnog natjecanja. Kontrola zakonitosti rada i odluka AZTN-a, osim što je povjerena Hrvatskom saboru kroz obvezu podnošenja godišnjih izvješća, ostvaruje se i putem sudske kontrole povjerene VUS-u.

Nakon jednostupanjskog upravnog postupka, mogućnost pravne zaštite putem žalbe na odluku (rješenja) AZTN-a nije bila predviđena nijednim od zakonskih tekstova ZZTN-a (1995.–2009.). Daljnji put pravne zaštite bio je osiguran kroz pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom RH.⁶⁹ ZZTN iz 2003. sadržavao je svega jednu zakonsku odredbu o sudskoj zaštiti.⁷⁰ Žurnost rješavanja sporova u ovom području također je bila propisana. Upravni je sud u tome prijelaznom razdoblju odlučivao i u povodu zahtjeva AZTN-a za davanje naloga za provedbu nenajavljene pretrage. Donošenje ZUS-a iz 2010. i u ovom je posebnom upravnom području zahtijevalo usklađivanje s novim sustavom upravno-sudske kontrole i novom organizacijom upravno-sudskog sustava. Stoga su uslijedile izmjene i dopune ZZTN-a 2013., prateći promjene i novine nastale u upravnom sudovanju.

Upravno-sudska zaštita 2013. povjerena je isključivo VUS-u. Nadležnost VUS-a u ovom području propisuje se kroz zakonsku formulaciju iz čl. 12. st. 3. t. 4. ZUS-a „i u drugim zakonom propisanim slučajevima“.⁷¹ Novim ZUS-om iz 2024. u odredbe o nadležnosti⁷² unosi se dodatan stavak u čl. 12.⁷³ Njime se određuje obveza predlagatelja u obrazloženju razloga za određivanje nadležnosti VUS-a koja se propisuje posebnim zakonom. Dodavanje istaknutog stavka smatramo opravdanim, s obzirom na to da se na isto već ukazivalo u radovima pojedinih autora.⁷⁴ Zakonodavac ističe da se time želi smanjiti nepotrebno opterećenje VUS-a

69 Vidi i: Rostaš-Beroš (n 35) 346.–347.

70 Članak 58. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/2003) (HR).

71 Vidi i: članak 25. st. 1. t. 4. Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023, 36/2024) (HR).

72 Vidi Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 623, Zagreb, 29. veljače 2024., 62., 65., <<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623>> pristupljeno: 10. svibnja 2025.

73 Vidi članak 12. st. 4. ZUS-a.

74 Opširnije vidi: Đanić Čeko (n 34); Ana Đanić Čeko, 'Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (*lex specialis*)' (2018) 7 Harmonius: Journal of legal and social

takvim propisivanjem i širenjem posebnim upravnih područja u kojima se određuje jednostupanjski upravni spor pred VUS-om. Ovdje valja ukazati na dihotomiju u vezi s nadležnosti u osiguravanju sudske zaštite u predmetima iz nadležnosti AZTN-a, a koja se predviđa čl. 20. st. 2. Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom. U tome dijelu uočava se istovjetnost propisanih razloga za tužbu te žurnost postupaka, no nadležnost je povjerena upravnim sudovima. Iako se ovdje provodi nenajavljena kontrola, koja je manjeg obuhvata nego što je nenajavljene pretrage, smatramo da bi trebalo promisliti o usklađivanju i u ovome području, kao što je to slučaj dihotomije i kod elektroničkih komunikacija.

Redovan put pravne zaštite u upravnom sporu ostvaruje se iscrpljivanjem žalbe u upravnom postupku (ako je ona dopuštena) i podnošenjem tužbe jednom od četiri prvostupanjska upravnog suda, ovisno o odrednici mjesne nadležnosti. Istaknuti put pravne zaštite na rješenja AZTN-a pokazuje određene posebnosti. One se očituju, prije svega, u činjenici da na rješenje AZTN-a nije dopuštena žalba, već se mogućnost preispitivanja zakonitosti pojedinačne odluke na temelju tužbe izravno podnosi drugostupanjskom sudu – VUS-u, koji u tim predmetima ima ulogu i prvostupanjskog i drugostupanjskog suda. Zakonodavac je, dakle odstupio od redovnog režima sudske nadzora,⁷⁵ u znatnoj mjeri sužavajući sektorskim zakonodavstvom upravno-sudski nadzor.⁷⁶ Smatramo da do daljnjeg širenja ovakvog modela upravno-sudske zaštite u određenim posebnim upravnim područjima, ne bi trebalo više dolaziti⁷⁷ i takve iznimke zaista trebaju biti opravdane i na osnovi određenih kriterija.

U sklopu iznesenoga ističemo da se hrvatski zakonodavac odlučio za povjeravanje ovakvog načina pravne zaštite sa sljedećim specifičnostima:

- a) odabir određenih posebnih upravnih područja/upravne materije u koje potpada i tržišno natjecanje
- b) primarna odrednica odabira pojedinih upravnih stvari (naglasak na regulatorima), ističe se u posebnosti i iznimnoj važnosti odabrane materije
- c) određeni donositelji (vrsta tijela) protiv čijih odluka (rješenja) u upravnom postupku žalba nije dopuštena
- d) drugačiji procesno-pravni položaj (postupak pred VUS-om drugačiji je u odnosu na spor pred prvostupanjskim upravnim sudovima i eventualno u žalbenom postupku)
- e) odlučivanje u vijećima u prilog veće stručnosti i znanja (budući da prema izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2012. u prvom stupnju upravnog sudovanja odlučuje sudac pojedinac)
- f) hitnost postupanja i odlučivanja pred VUS-om ili propisivanje rokova za donošenje odluke.⁷⁸

studies in South East Europe 17–45.; Dario Đerđa, 'Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu' u Ante Galić (ed), Zbornik radova: 10. savjetovanje Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi (Zagreb, Organizator, 2022) 35.–68.

75 Isto i Frane Staničić, Bosiljka Britvić Vetma i Božidar Horvat, Komentar Zakona o upravnim sporovima (Zagreb, Narodne novine, 2017) 63.

76 Koprić, (n 28) 19.

77 Od prvotnih nekoliko područja (pristup informacijama, tržišno natjecanje, elektroničke komunikacije lokalna i regionalna (područna) samouprava, registar birača), 2017. proširuje se i na područje javne nabave, elektroničke komunikacije mreže, željezničke usluge i željeznički prijevoz, 2018. arhivsko gradivo i arhive, 2020. obnovu zgrada oštećenih potresom, električnu energiju te 2021. i u odnosu na sprječavanje sukoba interesa.

78 Opširnije vidi: Đanić Čeko (n 74) 42.

AZTN je regulatorno tijelo kod kojega se specifičnost u vezi sa sudskim nadzorom odluka iz upravnog postupka izražava pokretanjem jednostupanjskog upravnog spora. Akšamović zaključuje kako se tako rješenje čini sasvim logično.⁷⁹ Razlog opravdanosti osiguravanja jedinog dostupnog pravnog sredstva radi zaštite prava iz područja tržišnog natjecanja tužbom izravno VUS-u, moguće je objasniti i zbog poimanja uloge AZTN-a kao tribunala ili suda prvog stupnja i potrebe neovisnosti djelovanja i rada Agencije, kako promišljaju Popović i Maričić.⁸⁰

Jedna od specifičnosti predloženih izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2013., ogleda se u prijedlogu da se VUS-u upravo povjeri nadležnost za odlučivanje o zahtjevima AZTN-a kao što je davanje naloga za provedbu nenajavljene pretrage (poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava). 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 nenajavljenu 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 nadležnost jednog suda za odlučivanje o zahtjevima Agencije za izdavanjem naloga za provedbu nenajavljene pretrage, i to VUS-u.”⁸¹

ZZTN sadrži posebne i dodatne odredbe kojima se pravno normira model pravne (sudske) zaštite protiv odluka AZTN-a.⁸² Vrlo zanimljivo je primijetiti da jedan posebni zakon, kojim se uređuje posebni upravni postupak, propisuje određene elemente postupanja i odlučivanja suda (neka od njih su propisana i ZUS-om; neka nisu u njemu sadržana, dok neka predstavljaju i iznimke od onih propisanih ZUS-om). Iako svega dva članka, njima su regulirana neka od temeljnih procesnih odrednica preispitivanja odluka AZTN-a poput:

- a) oblik pravne zaštite s obzirom na vrste odluka: rješenje i zaključak (čl. 67. st. 1. i 3.)
- b) rok u kojem tužbu može podnijeti nezadovoljna stranka (čl. 67. st. 1.)
- c) razlozi za podnošenje tužbe (čl. 67. st. 1.)
- d) aktivna legitimacija (krug ovlaštenika) za podnošenje tužbe (čl. 67. st. 5.)
- e) nesuspenzivni učinak tužbe, osim u dijelu rješenja koji se odnosi na izrečenu novčanu kaznu (novina izmjena i dopuna ZZTN-a 2021.) (čl. 67. st. 4.)
- f) sastav Vijeća VUS-a za odlučivanje o tužbi (čl. 67. st. 1.)
- g) postupak pred Vijećem VUS-a u vezi s iznošenjem novih činjenica i predlaganja dokaza (čl. 68.).⁸³

79 Akšamović (n 55) 406.–407.

80 O tome više vidi: Nikola Popović i Domagoj Maričić, 'Postupci pred nezavisnim regulacijskim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima' u: Ivan Koprić (ed) *Europeizacija upravnog sudovanja* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014) 202.–204., 211.–212.

81 Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 390, Zagreb, 29. svibnja 2013., 7, <<https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja-s-konacnim-prijedlogom>> pristupljeno 10. travnja 2024.

82 U IX. dijelu (čl. 67.–69.) ZZTN-a.

83 Danić Čeko (n 74) 37.–38.

Upravno-sudska zaštita protiv odluka AZTN-a regulirana je ponajprije čl. 67. ZZTN-a.⁸⁴ Propisuje se da protiv pojedinačnih odluka⁸⁵ AZTN-a (dakle rješenja) žalba nije dopuštena, ali se tužbom može inicirati upravno-sudska kontrola izravno VUS-u. Zakonski rok za podnošenje tužbe radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke (upravnog akta), u ovome slučaju rješenja AZTN-a, iznosi 30 dana od dana dostave rješenja. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe pripada poduzetniku ili poduzetnicima sudionicima koncentracija (kao strankama iz postupka pred AZTN-om), koji smatra/-ju da su njegova/njihova prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom ili rješenjem AZTN-a. Protiv rješenja, u određenim vrstama postupaka, tužbu protiv rješenja AZTN-a može podnijeti:

- a) nezadovoljna stranka u postupku
- b) podnositelj inicijative (osoba kojoj su rješenjem AZTN-a utvrđena ista postupovna prava, kao i podnositelju inicijative).

Samostalnu tužbu moguće je podnijeti samo protiv rješenja AZTN-a, no ne i protiv zaključaka donesenih tijekom postupka (kako je to bilo predviđeno ZZTN-om iz 2009.). U okviru tužbe kojom se osporava zakonitost rješenja (kojim se riješila upravna stvar) AZTN-a, moguće je pobijati i zaključak. Akšamović navodi kako bi izjavljivanje žalbe ili dopuštanje vođenja upravnog spora protiv zaključaka moglo dovesti do beskrajnog odugovlačenja postupka, moguće i zlorabe prava od strane poduzetnika protiv kojih se vodi postupak pred AZTN-om.⁸⁶ U povodu izdavanja naloga VUS-a za obavljanje nenajavljene pretrage, žalba također nije dopuštena.⁸⁷ Podnesena tužba na rješenje AZTN-a ne odgađa (zadržava) izvršenje rješenja, osim u dijelu koji se odnosi na izrečenu novčanu kaznu.

Člankom 67. st. 1. ZZTN-a određuju se razlozi za podnošenje tužbe, a odnose se na sljedeće pogreške:

- a) povreda propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju
- b) bitna povreda odredbi o postupku
- c) pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
- d) pogrešna odluka o novčanoj kazni⁸⁸ i drugim pitanjima o kojima AZTN odlučuje.

Iz zakonom propisanih razloga, možemo zaključiti kako iste predstavljaju klasične postupovne pogreške, odnosno uobičajene žalbene razloge (prva tri). Dok se u odnosu na zadnji predviđeni razlog, uočava kako je isti specifičan za tržišno natjecanje i prilagođen ovlastima AZTN-a. ZUS ne sadrži odredbe o tužbenim razlozima. Uz propisivanje razloga za tužbu, važno je pitanje obvezatnog sadržaja tužbe koji je uređen čl. 39. st. 1. ZUS-a. Postojanje nekih od bitnih nedostataka u tužbi rezultira odbacivanjem tužbe rješenjem.⁸⁹ Također, obustavlja spor u povodu povlačenja tužbe.

U protivnom, ovisno o postavljenom tužbenom zahtjevu:

⁸⁴ Vidi tablični prikaz u tablici br. 1.

⁸⁵ Prema članku 58. ZZTN-a, akti AZTN-a su rješenja i zaključci.

⁸⁶ Akšamović (n 55) 409.

⁸⁷ Članak 67. st. 6. ZZTN-a.

⁸⁸ Izmjene i dopune ZZTN-a iz 2021. u odnosu na ovlast izricanja novčanih kazni umjesto upravno-kaznenih mjera.

⁸⁹ Rješenje UsII-5/17-4 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (29. ožujka 2017.) (HR).

- a) tužbeni zahtjev se presudom usvaja, poništava se nezakonita odluka AZTN-a i sud sam meritorno rješava upravnu stvar
- b) tužbeni zahtjev se presudom usvaja, poništava se nezakonita odluka AZTN-a i vraća se na ponovni postupak AZTN-u⁹⁰
- c) tužbeni zahtjev se odbija u slučaju neosnovanosti⁹¹
- d) tužbeni zahtjev se presudom usvaja, a odluka AZTN-a oglašava se ništavom
- e) tužbeni zahtjev presudom se usvaja, ako se utvrdi da AZTN nije u propisanom roku donio pojedinačnu odluku koju je trebao donijeti te se nalaže AZTN donošenje rješenja (šutnja uprave).⁹²

Kod ovlasti VUS-a također valja spomenuti odredbu čl. 117. st. 1. ZUS-a, kojom se u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva i utvrđivanja nezakonitosti pojedinačne odluke, pobijana odluka poništava i meritorno rješava spor (spor pune jurisdikcije). Navedeno nije moguće u slučaju poziva na prirodu stvari ili rješavanja primjenom slobodne ocjene. S obzirom na prirodu spora, VUS je u povodu poništavanja rješenja AZTN-a najčešće predmete vraćao na ponovni postupak tuženoj strani. Isto tako, sektorskim se zakonima omogućava regulatornim agencijama, u relativno velikom broju slučajeva, da odlučuju primjenom slobodne ocjene.⁹³ Ovdje se otvara pitanje problematike poziva na prirodu upravne stvari i institut slobodne ocjene te upotrebe pretežito kasatornih, ne i meritornih ovlasti VUS-a u jednostupanjskom upravnom sporu, a time i samo ograničenja nadzora na ocjenu zakonitosti rješenja.⁹⁴ Zakonodavac je ZUS-om iz 2010., a osobito 2024. stavio naglasak u smjeru meritornog odlučivanja, usmene rasprave te provedbe spora pune jurisdikcije.

O podnesenoj tužbi VUS odlučuje u Vijeću sastavljenom od tri suca. Odlučivanje u vijećima osobito dolazi do izražaja u složenim predmetima. Kada se pojavljuje u ulozi suda prvog stupnja, VUS bi trebao na odgovarajući način primjenjivati pravila postupanja koja vrijede za upravne sudove. VUS, u pravilu, odlučuje na sjednici Vijeća (osim kada VUS ocjeni nužnim da se rasprava treba održati). Ovdje se također može uočiti problematika neodržavanja usmene rasprave na čemu se inzistiralo u reformi upravnog sudovanja, kao i kroz načelo usmene rasprave.

Za tužitelja u tužbi postoji zabrana *beneficium novorum*. Iznimno se dopušta iznošenje novih činjenica, no samo u slučaju ako tužitelj dokaže da za odnosne činjenice nije znao niti je za njih mogao znati tijekom upravnog postupka. Ipak, tužitelj može predlagati nove dokaze i kad je riječ o činjenicama koje je iznio i u postupku. Sveobuhvatnu kontrolu zakonitosti u vezi s pitanjem opsega sudskog preispitivanja odluka AZTN-a jednim dijelom onemogućava čl. 68. ZZTN-a. Budući da se propisuje da Vijeće VUS-a raspravlja i odlučuje samo na temelju činjenica iznesenih u postupku pred AZTN-om, proizlazi da VUS svoju odluku donosi (samo)

90 Vidi: Presuda UsII-171/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (27. rujna 2018.) (HR), Presuda UsII-9/17-5 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (26. travnja 2018.) (HR).

91 Vidi: Presuda UsII-136/22-15 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (14. rujna 2022.) (HR). Prema Presudi UsII-45/15-12 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (22. travnja 2016.) (HR), VUS je poništio rješenje AZTN-a u dijelu koji se odnosi na izricanje upravno-kaznene mjere te vratio na ponovni postupak, dok je u preostalom dijelu tužbeni zahtjev odbio kao neosnovan, kao i zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

92 Vidi: Presuda UsII-472/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (14. studenoga 2018.) (HR).

93 Vidi Staničić (n 24) 4.

94 Isto vidi i: Staničić (n 24) 3, Akšamović (n 55) 411.

na temelju utvrđenog činjeničnog stanja iz postupka, bez mogućnosti predlaganja utvrđivanja novih činjenica, iako to predviđa ZUS iz 2010. Dakle, što se tiče opsega i širine nadzora od strane VUS-a, on se svodi samo na kontrolu zakonitosti odluka AZTN-a. Iznošenje novih činjenica i dokaza u sporu pred VUS-om dopušta se samo iznimno i vrlo ograničeno, što nije možda najprikladnije rješenje.

Zakonom je izričito navedeno kako se sporovi radi povrede propisa o tržišnom natjecanju pred VUS-om, provode i rješavaju kao hitni (žurni). Razlog propisivanja hitnosti ili žurnosti možemo tražiti u zakonodavčevoj procjeni da, zbog posebnosti koju odlikuje materija sektorskog zakona, pravno normira ovaj model upravno-sudske zaštite; a kako bi se doprinijelo djelotvornosti, hitnosti, jedinstvenosti i tajnosti postupanja, vodeći računa o duljini postupaka, odlučivanja u razumnom roku te dinamičnosti tržišta regulatora. S obzirom na to da se u posebnim zakonima propisuje ili rok u kojem VUS treba donijeti odluku ili se izričito normira da su postupci u tim područjima hitni, novim se ZUS-om iz 2024. u odnosu na propisivanje rokova za donošenje odluka kojim se rješava upravni spor prema posebnim zakonima, zahtijeva od predlagatelja toga Zakona da detaljno i razumno obrazloži takvo propisivanje roka.⁹⁵ Takav stav zakonodavca smatramo opravdanim, kao i već istaknutu odredbu o obvezi obrazlaganja predlagatelja posebnog zakona kod normiranja nadležnosti VUS-a.

Konačno, uzevši u obzir sve navedeno u vezi s osiguravanjem upravno-sudske zaštite protiv rješenja ove regulatorne agencije, iz područja zaštite tržišnog natjecanja mogu se izvesti sljedeći zaključci:

- a) ZZTN-om se kroz tri članka detaljno normiraju pitanja i specifičnosti sudske zaštite (čl. 67.–69. ZZTN-a)
- b) ZZTN-om se stavlja naglasak na važnost dodjeljivanja ovlasti odlučivanja VUS-u, uz poštovanje načela hitnosti, ekonomičnosti i tajnosti, ne samo radi usklađivanja s novim ustrojem upravnog sudstva, već i povjeravanjem dodatne uloge kod nenajavljenih pretraga (izrada ekonomskih i pravnih analiza radi utvrđivanja povrede ZZTN-a, izricanje novčanih kazni, obuhvat nenajavljenih pretraga), (prema čl. 42. ZZTN-a)
- c) iz obrazloženja izmjena i dopuna ZZTN-a iz 2013. jasno se razaznaje opravdanje i razlog zakonodavčeve namjere povjeravanja ovakve vrste jednostupanjske upravno-sudske zaštite protiv odluka AZTN-a
- d) u ovoj se posebno složenoj i dinamičnoj grani prava, ponajviše ističe važnost odlučivanja u vijećima nasuprot sucu pojedincu, potreba (želja) stalne edukacije i specijalizacije upravnih sudaca (unatoč realnim mogućnostima i kapacitetima), iskustvo i informiranost upravnih sudaca, hitnost rješavanja (ujednačenost prakse u spoju s hitnošću (ekonomičnošću i sprečavanjem odugovlačenja postupka) radi povećanja broja stranaka s različitim sjedištima)
- e) potpuna i učinkovita sudska zaštita u postupanju i odlučivanju ove regulatorne agencije, promatrana iz aspekta važnosti ustavnih jamstva gospodarskih i poduzetničkih sloboda i prava
- f) zakonodavac smatra kako je ova materija od vitalne važnosti za učinkovito funkcioniranje tržišta i izgradnju tržišne ekonomije

⁹⁵ Vidi Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 623, Zagreb, 29. veljače 2024., 61, 65, <<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623>> pristupljeno 10. svibnja 2024.

- g) propisivanje žurnosti postupka pred VUS-om može se opravdavati uvažavanjem načela učinkovitosti i ekonomičnosti u korelaciji s dužinom trajanja postupka pred sudom, a u svezi s utjecajem i potencijalnim posljedicama na tržište, što zahtijeva brže djelovanje i odlučivanje
- h) sve navedeno stavlja dodatnu odgovornost na suce VUS-a i osobitost (kvalitete) upravno-sudske zaštite (zbog specifičnosti materije teži se da sustav zaštite tržišnog natjecanja bude efikasan i djelotvoran)
- i) iz svega se ukazuje na opravdanost utvrđivanja nadležnosti VUS-a u sporovima zbog povrede propisa u tržišnom natjecanju
- j) smatramo da se izuzimanje određenih predmeta iz nadležnosti prvostupanjskih upravnih sudova ipak treba svesti na zaista opravdane iznimke jer VUS prije svega ima ulogu drugostupanjskog suda, a što je u skladu s reformom upravnog sudovanja, ulogom VUS-a kao drugostupanjskog i žalbenog suda te višestupnjovitost.

Završno još valja istaknuti, s obzirom na to da se VUS u ovom upravnom sporu pojavljuje kao sud prvog i posljednjeg stupnja, da na njegove odluke nije dopuštena žalba. Jedini daljnji put pravne zaštite, u upravnom sporu, predstavlja mogućnost stranaka da iniciraju DORH-u⁹⁶ podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude (čl. 139.–140. ZUS-a) Vrhovnom sudu RH ili izvan upravnog spora, ustavnu tužbu. Ovdje također treba istaknuti presudu Vrhovnog suda (predmet kartel ortodonata)⁹⁷ u povodu prvog izjavljenog navedenog izvanrednog pravnog lijeka u upravnom sporu, a kojom je preinačena presuda VUS-a.⁹⁸ Tom je presudom i potvrđena odluka AZTN-a kao zakonita, odnosno da je AZTN pravilno primijenio zakonske odredbe kojima je utvrdio kako je sklopljen zabranjeni sporazum HDO-a (kartel) i izrekao upravno-kaznenu mjeru (150.000,00 kn, uzimajući u obzir olakotne okolnosti) u tome predmetu.

Tablica 1. Prikaz specifičnosti jednostupanjskog upravnog spora iz analize odredbi o sudskoj zaštiti prema ZZTN-a

	Tržišno natjecanje (2013.–2021.)
Mehanizam pravne (sudske) zaštite	- žalba nije dopuštena na rješenja, zaključak AZTN-a -isključivo jednostupanjski upravni spor – VUS (čl. 67. ZZTN-a)
Vrsta odluka i nadležno tijelo koje donosi odluku	- rješenje, zaključak (čl. 58., čl. 67. st. 1., 3. ZZTN-a) * nalog, mišljenja, pisani zahtjev, obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama -AZTN

⁹⁶ O kontrolnom mehanizmu ocjene zakonitosti odluka VUS-a u slučajevima kada odlučuje u jednostupanjskom upravnom sporu i provedenom istraživanju prakse DORH-a i Vrhovnog suda RH po zahtjevima za izvanrednom pravnom lijeku (1. siječnja 2012. – 31. prosinca 2014.) vidi: Đanić Čeko (n 34), 255.–257., 272.–278., 323.–328.; Marko Šikić, 'Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude', Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (2017), 54 (1) 179.–201.; Aleksandra Maganić i Senka Orlić Zaninović, 'Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu' Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (2022) 43 (3) 581.–609.

⁹⁷ Presuda U-zpz-16/2015-4 Vrhovni sud Republike Hrvatske (2. ožujka 2021.) (HR).

⁹⁸ Vidi i: Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, Zagreb, lipanj 2021., 81.–82., <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024.

Iznošenje činjenica i dokaza	- u tužbi se ne mogu iznositi nove činjenice (samo iznimno), mogu se predlagati novi dokazi (čl. 68. st. ZZTN-a)
Hitnost (žurnost) postupka	- propisana žurnost spora pred VUS-om (čl. 69. ZZTN-a)

Izvor: *izrada autora rada*

3.1. PRIKAZ REZULTATA PROVEDENOG ISTRAŽIVANJA SUDSKE PRAKSE VISOKOG UPRAVNOG SUDA RH U PREDMETIMA TRŽIŠNOG NATJECANJA

Tablica 2.⁹⁹ Broj jednostupanjskih upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom RH u odba-
ranim posebnim upravnim područjima¹⁰⁰ (1. siječnja 2012. – 31. prosinca 2017.)

	2012.		2013.		2014.		2015.		2016.		2017.		UKUPNO	
	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%
LPRS	0	0,00	2	28,57	1	14,29	0	0,00	2	28,57	2	28,57	7	100,00
EK	35	12,03	72	24,74	29	9,97	9	3,09	47	16,15	99	34,02	291	100,00
PI	0	0,00	17	5,63	42	13,91	30	9,93	40	13,25	173	57,28	302	100,00
TN	0	0,00	14	15,22	16	17,39	46	50,00	12	13,04	4	4,35	92	100,00
JN	0	0,00	0	0,00	1	2,13	1	2,13	0	0,00	45	95,74	47	100,00

Izvor: *obrada autora rada prema ustupljenim podacima VUS-a*

Tablica 3. Broj jednostupanjskih upravnih sporova pred Visokim upravnim sudom RH u oda-
branim posebnim upravnim područjima (1. siječnja 2017. – 31. prosinca 2022.)

	2018.		2019.		2020.		2021.		2022.		UKUPNO	
	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%
LPRS	0	0,00	1	20,00	1	20,00	3	60,00	0	0,00	5	100,00
EK	13	26,00	5	10,00	2	4,00	15	30,00	15	30,00	50	100,00
PI	179	28,64	128	20,48	152	24,32	89	14,24	77	12,32	625	100,00
TN	8	19,51	5	12,20	10	24,39	8	19,51	10	24,39	41	100,00
JN	60	8,71	225	32,66	150	21,77	138	20,03	116	16,84	689	100,00
SI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	100,00	4	100,00

Izvor: *obrada autora rada prema ustupljenim podacima VUS-a*

⁹⁹ LPRS (lokalna i područna (regionalna) samouprava), EK (elektroničke komunikacije), PI (pristup informacijama), TN (tržišno natjecanje), JN (javna nabava), SI (sukob interesa). Kratice u 2. i 3. tablici odnose se na određena posebna upravna područja sukladno posebnim zakonima kojima se normira sudska zaštita u okviru jednostupanjskog upravnog spora, a za koje su dostupni podaci nadležnog suda.

¹⁰⁰ Prema Đerdi ima ih 14. No, nismo mogli prikazati i navesti podatke za sve posebne zakone i zbog opsega rada. Navedeni su statistički podaci prema zamolbi za dostavom podataka sudske prakse o jednostupanjskim upravnim sporovima u zatraženom razdoblju, ustupljeni od VUS-a. Vidi: Đanić Čeko (n 74) 17.–39, 41.; Đerda (n 74) 40.–55

Tablica 4. Ukupan broj zaprimljenih i riješenih predmeta na Visokom upravnom sudu RH (tržišno natjecanje) (2013.–2021.)

	2013.		2014.		2015.		2016.		2017.	
	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%
TN	14	11,67	16	13,33	46	38,33	12	10,00	4	3,33

2018.		2019.		2020.		2021.		UKUPNO	
Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%	Broj odluka	%
8	6,67	5	4,17	10	8,33	5	4,17	120	100,00

Izvor: obrada autora rada prema ustupljenim podacima VUS-a*

3.1.1. Rasprava o rezultatima provedenog istraživanja sudske prakse VUS-a za područje tržišnog natjecanja

Iz tabličnih prikaza ukupno zaprimljenih i riješenih predmeta u razdoblju od 2013. do 2021. po tužbama radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke, odnosno rješenja AZTN-a pred VUS-om, ukupno je 120 odluka. U nekim od predmeta došlo je do obustave spora (ukupno tri) te su sporovi riješeni na ini načini (ukupno jedan) ili je došlo do ustupa predmeta (ukupno dva), uz devet neriješenih predmeta do 28. lipnja 2021.

Najveći broj predmeta zaprimljen je 2015., ukupno 46 odluka (33 odbijenih tužbenih zahtjeva, dvanaest usvojenih i jedna odbačena tužba i obustavljen spor); nakon zakonskih izmjena 2013. i dodjeljivanja u nadležnost VUS-u i prenošenja dijela predmeta s Upravnog suda RH. Iz uvida u statističke podatke sudske prakse, VUS je u najvećem broju predmeta (73 odluke) odbijao tužbeni zahtjev presudom i potvrđivao rješenja AZTN-a (69,52 %). U 25 presuda tužbeni je zahtjev usvojen, a predmet vraćen na ponovni postupak AZTN-u (23,80 %), dok je u sedam rješenja odbacivao tužbe (6,66 %). Iz analize ustupljenih presuda VUS-a kojima se usvaja tužbeni zahtjev, može se zaključiti da je VUS ukazivao na sljedeće povrede: povreda odredbi o postupku (u nekoliko predmeta vezano za postupanje po prigovoru na podnesenu inicijativu), pogrešno ili nedostatno utvrđeno činjenično stanje i pravilnu primjenu materijalnog propisa, poništenje rješenja u dijelu kojim se izriče upravno-kaznena mjera te izmjene na temelju odluke Ustavnog suda RH (nema dostatnih razloga zašto nisu primijenjene odredbe,¹⁰¹ ukinuto rješenje VUS-a kojim je odbačena tužba zbog nepostojanja legitimacije, stoga je VUS usvojio tužbeni zahtjev i naložio AZTN-u donošenje rješenja o inicijativi u roku od 30 dana).¹⁰² Većinom je u tim predmetima VUS odlučivao na sjednicama Vijeća, u jednom je predmetu održao

¹⁰¹ Presuda UsII-171/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (27. rujna 2018.) (HR).

¹⁰² Presuda UsII-472/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (14. studenoga 2018.) (HR).

* Statistički podaci ustupljeni su u sklopu provedbe aktivnosti (17. veljače 2023., posjet VUS-u) u okviru projekta „Hrvatsko prekršajno pravo u europskom kontekstu-izazovi i perspektive (PrePraHR) (UIP-2020-02-6482)“, a koja se odnosila se na istraživanje sudske prakse (statistički podaci o ukupnom broju predmeta i konkretne sudske odluke) VUS-a u području tržišnog natjecanja u razdoblju od 2013. do 2021. Za 2021. su podaci zaključno sa 28. lipnja 2021. Poseban je zahtjev postavljen za dostavu presuda kojima se usvaja tužbeni zahtjev

usmenu raspravu (na zahtjev stranaka).¹⁰³ Isto tako, u promatranom razdoblju uočava se postupno smanjivanje broja predmeta.

U najvećem broju predmeta, sporovi su se vodili po tužbama radi ocjene zakonitosti rješenja AZTN-a (npr. odlučivanje o inicijativama radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja, postojanja obveze prijave koncentracije, sklapanje zabranjenog sporazuma, zaštite tržišnog natjecanja) uz zahtjeve za poništavanjem istih. U predmetima u kojima je VUS usvajao tužbeni zahtjev i poništavao rješenja AZTN-a, većinom je predmete vraćao na ponovni postupak. Riječ je o složenim predmetima, što ukazuje na brojne ranije prikazane i istaknute posebnosti, kako u okviru upravnog postupanja, tako i u okviru upravnog sudovanja, koji su već zahtjevni za provedbu i pred AZTN-om (uvažavajući i podkapacitiran broj zaposlenih u Agenciji, u odnosu na samo brojne proceduralne ovlasti).

4. ZAKLJUČAK

Na temelju provedene normativne analize procesnih odredbi ZZTN-a te usporedbe određenih instituta sa ZUP-om, kao i zakonskih rješenja 2003.–2009. te 2013.–2021., kojima se regulira posebni upravni postupak u nadležnosti AZTN-a, istaknuli smo brojne uočene posebnosti. One se prvotno odnose na novine unesene u zakonski tekst 2021., kojima se mijenja statusni položaj AZTN-a, proširuju odredbe o ovlastima, uvode novi procesni instituti s određenim prekršajno-pravnim elementima. Valja istaknuti da je u svome evolucijskom putu AZTN pod velikim utjecajem europskog prava i da su upravo brojne zakonske izmjene, pa tako i posljednje 2021., izvršene radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a u području tržišnog natjecanja te jačanja neovisnosti. Praksa AZTN-a usklađena je s pravnom stečevinom EU-a koju kontinuirano prate i u svojim se rješenjima pozivaju na presude sudova EU-a te na odluke Europske komisije. Osim što je AZTN, dakle, obavezan uskladiti postupanje s pravnim aktima EU-a, Agencija te pravne akte i izravno primjenjuje (čl. 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a, (iznimka su bili ortodonti))¹⁰⁴ te surađuje s nadležnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja u državama članicama EU-a i Europskom komisijom. U postupcima utvrđivanja zakonskih povreda, kao i povreda čl. 101. i/ili 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a, AZTN poštujući opća pravna načela i Povelju EU-a o temeljnim pravima, kao i kod izricanja kazni, gdje uzima u obzir sudsku praksu Suda EU-a. Zakonski su osigurane sve potrebne ovlasti, ali je nužno više resursa, potkapacitiranost u kadrovskom (personalnom) aspektu. Prijedlozi poboljšanja u postupanju i radu AZTN-a i usklađivanja sa sudskom praksom idu u smjeru otklanjanja najčešćih povreda poput povrede pravila postupka ili nedovoljno utvrđenog činjeničnog stanja, pa sukladno iskazanim pravnim shvaćanjem VUS-a, u svojoj praksi ispravlja navedene pogreške kod primjene određenih procesnih instituta (npr. inicijativa i odlučivanje po prigovoru).

Nadalje, važno je napomenuti da je izmjenama ZZTN-a 2021., propisano da AZTN izriče novčane i dnevne novčane kazne, čime je otklonjena svojevrsna anomalija u nazivu sankcija (ranije: upravno-kaznene mjere) koje AZTN izriče za lakše i teže povrede odredbi ZZTN-a. Važ-

¹⁰³ Presuda UsII-39/15-10 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (17. ožujka 2016.) (HR).

¹⁰⁴ Vidi članke 2.a–2.b ZZTN-a.

nost dodjele AZTN-u ovakvih ovlasti i u prekršajno-pravnom smislu vrlo su specifične, a prikazane su u radu; to opravdava izuzimanje sankcioniranja iz nadležnosti prekršajnih sudova zbog dugotrajnih postupaka, izricanja niskih kazni te drugih razloga. Navedeno se potvrđuje i u pravnom uređenju pravne zaštite u upravnom postupku i sporu, koji također pokazuje određena odstupanja i predstavlja iznimku. Dakle, kontrola zakonitosti rada i akata koje AZTN donosi, osim što je povjerena Hrvatskom saboru kroz obvezu podnošenja godišnjih izvješća, ostvaruje se i kroz upravno-sudsku kontrolu tužbom izravno VUS-u kroz provedbu jednostupnjanskog upravnog spora. Stoga je učinkovitost nadzora nad aktima koje donosi AZTN kao regulatorno tijelo, a uzevši u obzir brojnost i širinu ovlasti koje ima, kao i kakav utjecaj iste imaju na funkcioniranje tržišta, od osobite važnosti.

Ako se zakonodavac odluči regulirati određene iznimke unutar koncepta pravne (sudske) zaštite, smatramo kako je postojanje jasno određenih kriterija i opravdanih razloga za odstupanje (i to samo iznimno) – potrebno. U određenim slučajevima posebnih zakona u kojima su propisane takve iznimke, trebalo je predvidjeti drugačiji mehanizam pravne zaštite i povjeriti ih prvostupnjskim upravnim sudovima. Svako dodatno širenje iznimaka može potencijalno rezultirati sve češćim (sektorskim) pritiscima prema uvođenju novih iznimaka, što svakako ne podržavamo. Razlog dodjeljivanja sudske zaštite izravno VUS-u i smanjivanje broja stupnjeva odlučivanja u upravnom postupku i sporu u području ovog regulatora, može se ogledati u ocjeni zakonodavca da su predmeti tržišnog natjecanja posebno složeni (izrada ekonomskih i pravnih analiza radi utvrđivanja povrede ZZTN-a, izricanja novčanih kazni, obuhvat nena-javljenih pretraga) zahtijevaju hitnost i tajnost (monopolska prevlast regulatora, regulatorne ovlasti, utjecaj privatnog sektora na javni, europska regulativa, razvoj mrežnih industrija, širenje sektorskih tržišta itd.).¹⁰⁵ U posebnim upravnim područjima tržišnog natjecanja (ali i npr. elektroničkih komunikacija i javne nabave), osobito je važno poznavanje prava EU-a te praćenje sudske prakse suda EU-a.

U radu je tablično prikazana i ustupljena sudska praksa VUS-a u promatranom razdoblju (2013.–2021.) u odnosu na ukupno zaprimljen i riješen broj predmeta u području tržišnog natjecanja. Iz analize podataka proizlazi da je VUS u najvećem broju predmeta (73) odbijao tužbene zahtjeve kao neosnovane i time potvrđivao rješenja AZTN-a (69,52 %), dok je u 25 predmeta presudom usvajao tužbeni zahtjev i poništavao rješenja AZTN-a te predmet vraćao AZTN-u na ponovni postupak. U sedam rješenja odbacivao je tužbe (6, 66%). Godine 2022. VUS je donio ukupno devet presuda kojima se tužbeni zahtjev odbija kao neosnovan, a 2023. šest presuda.¹⁰⁶ Iskazano, kao i podaci iz Godišnjih izvješća AZTN-a (posljednje iz 2023.)¹⁰⁷ upućuju na zakonitost odlučivanja i učinkovitost rada AZTN-a kroz propisani kontrolni mehanizam, gdje VUS najčešće uzima u obzir utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku i obrazloženja AZTN-a. Ograničenja i kad je posrijedi iznošenje činjenica, time i provođenje rasprave, nedostatak stručnih znanja u području tržišnih natjecanja, vodi k tome da se VUS u obrazloženjima presudama uvelike poziva na navode stranaka, manje u obrazloženju na povre-

¹⁰⁵ Danić Čeko (n 74), 43.

¹⁰⁶ Vidi i praksu objavljenu na mrežnoj stranici AZTN-a <<https://www.aztn.hr/odluke/odluke-sudova/>> pristupljeno 6. travnja 2025.

¹⁰⁷ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2022. godinu, Zagreb, lipanj 2023., 75; Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2023. godinu, Zagreb, lipanj 2024., 74, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2025.

de i pojašnjenja istih, ako ih je bilo. Isto tako, u sudskoj praksi VUS-a važno je osnažiti tumačenje i primjenu prava tržišnog natjecanja u smislu nacionalnih propisa i pravne stečevine EU-a, što je došlo do izražaja u povodu presude Vrhovnog suda RH iz 2021.¹⁰⁸

Iz analize također proizlazi da VUS koristi pretežito kasatorne naspram meritornih ovlasti. U odnosu na ovlasti VUS-a, valja podsjetiti na čl. 117. st. 1. ZUS-a, gdje su iznimke od meritornog odlučivanja moguće uz poziv na prirodu stvari i odlučivanje na temelju slobodne ocjene.¹⁰⁹ U većini predmeta VUS se i pozivao na prirodu stvari te poništavao rješenja i vraćao AZTN-u na ponovno odlučivanje. Vrlo rijetko je održavao usmene rasprave. Time se potencijalno otvara problematika obvezatnog održavanja usmene rasprave (uz propisane iznimke)¹¹⁰ i vođenja spora pune jurisdikcije u jednostupanjskom sporu, pri tome uvažavajući intenciju zakonodavca pri reformi upravnog sudovanja.

Stoga bi u cilju unapređenja upravno-sudske zaštite bilo oportuno odrediti poseban odjel unutar VUS-a, čiji će se suci posebno (sustavno) usavršavati, educirati i specijalizirati za navedena upravna područja (ovdje poseban naglasak kod izdavanja naloga za nenajavljene pretrage s obzirom i na kratak rok za odlučivanje VUS-a) i s obzirom na sada već dosta posebnih upravnih područja u kojima je propisana ovakva iznimka u vidu sudske zaštite. Valja napomenuti kako se jedino za tržišno natjecanje, u odnosu na druga predviđena upravna područja i iznimke, izmjenama ZZTN-a iz 2013., detaljnije pojašnjavaju razlozi povjeravanja nadležnosti VUS-u u ovom obliku upravnog sudovanja. Izričitim normiranjem roka u kojem VUS treba donijeti odluku u upravnom sporu ili naravi hitnosti rješavanja, stavlja prednost pred drugim predmetima o kojima VUS odlučuje kao drugostupanjski sud. Isto tako, propisivanje hitnosti (žurnosti) odlučivanja, može se, s jedne strane, shvatiti zakonodavčevom ocjenom da, zbog specifičnosti materije sektorskog zakona i dodijeljenih ovlasti AZTN-u kao regulatornom tijelu, upravo povjeri ovakav oblik upravno-sudske zaštite. U vezi s dihotomijom zakonodavac bi trebao ujednačiti model upravno-sudske zaštite prema oba zakona (ZZTN i ZZNTPLH) na temelju kojih AZTN odlučuje sukladno propisanim ovlastima i izriče kazne, na način da se u oba područja odredi nadležnost VUS-a ili povjeri upravnim sudovima (ili jednom odabranom sudu uz specijalizaciju za te vrste predmeta s obzirom na složenost) te zadrži hitnost (žurnost) postupanja (poštujući i već istaknute iznimke koji to zahtijevaju u ovome području).

Nadalje, kako bi se pridonijelo učinkovitosti i ekonomičnosti u korelaciji s trajanjem postupka (duljina i razuman rok) pred sudom, važna je provedba sektorskih zakona i daljnji razvoj tržišnog natjecanja te utjecaja na dinamičnost tržišta. Uzimajući u obzir ustavna jamstva gospodarskih i poduzetničkih sloboda i prava, posebno je bitno ostvariti potpunu i učinkovitu sudsku zaštitu i provedbu nadzora nad aktima ove regulatorne Agencije. Zakonodavac je očigledno zauzeo i stajalište kako je riječ o materiji koja je iznimno relevantna za učinkovito funkcioniranje tržišta, kao i sprečavanja nastanka štetnih posljedica i negativnih utjecaja na tržišnu utakmicu.

108 Presuda U-zpz-16/2015-4 Vrhovni sud Republike Hrvatske (2. ožujka 2021.) (HR) (predmet Hrvatsko društvo ortodonata). Detaljnu analizu presude vidi Kapural, Mirta, 'Presuda Vrhovnog suda br. U-zpz-16/2015-4 od 2. ožujka 2021.: upravni spor hrvatsko društvo ortodonata protiv AZTN-a' (2021) 10 Pravo i porezi, 88.–91.

109 Vidi i članak 4. st. 2. ZUS-a.

110 Iznimke su propisane člankom 98. ZUS-a.

BIBLIOGRAFIJA

1. Akšamović, D 'Sudska kontrola u sporovima zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju u hrvatskom i poredbenom pravu' (2017) 67 (3–4) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 405
2. Akšamović, D i Vlaović, J 'Upravno-kaznene mjere u hrvatskom i europskom pravu tržišnog natjecanja' (2017) 33 (2) Pravni vjesnik, 47
3. Barić, S i Đerđa, D 'Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2010) 62 Informator male stranice, 5908
4. Derenčinović, D 'Upravno-kaznene mjere zbog zlouporabe tržišta' (2014) 62 Informator, 6316
5. Danić Čeko, A 'Žalba u upravnom sporu u hrvatskom i poredbenom pravu' (doktorska disertacija, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 2016)
6. Danić Čeko, A 'Specifičnosti uloge Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u jednostupanjskom upravnom sporu na osnovi posebnih zakona (*lex specialis*)' (2018) 7 Harmonius: Journal of legal and social studies in South East Europe, 17
7. Đerđa, D 'Slabljenje pravne zaštite u upravnom sporu' u Galić A (ed) *Zbornik radova: 10. savjetovanje Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi* (Zagreb, Organizator, 2022)
8. Ivanda, S 'Agencije kao novi ustrojbeni oblici pravnih osoba u djelatnostima javnog sektora' (2007) 23 (3–4) Pravni vjesnik, 195
9. Kapural, M 'Izmjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja' (2021) 5 Pravo i porezi, 77
10. Kapural, M 'Presuda Vrhovnog suda br. U-zpz-16/2015-4 od 2. ožujka 2021.: upravni spor hrvatsko društvo ortodonata protiv AZTN-a' (2021) 10 Pravo i porezi, 88
11. Koprić, I 'Od javnih službi do službi općeg interesa: nova europska regulacija i njen odraz u modernim upravnim sustavima' (2008) Zbornik radova: Drugi skopsko-zagrebački pravni kolokvij
12. Koprić, I, Musa, A i Đulabić, V 'Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma' (2008) 8 (3) Hrvatska i komparativna javna uprava, 647
13. Koprić, I, Musa, A i Đulabić, V (eds), *Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013)
14. Koprić, I 'Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore' u Koprić, I, Musa, A i Đulabić, V (eds) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013)
15. Koprić, I 'Razlozi i potreba za reformom javnih agencija?' u Musa, A (ed) *Forum za javnu upravu: Javne agencije-u potrazi za reformom* (Zagreb, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017)
16. Kristić, T 'Organizacijski aspekti regulacijskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja' (2021) 21 (2) Hrvatska i komparativna javna uprava, 283
17. Maganić, A i Orlić Zanimović, S, 'Teorijski i praktični aspekti izvanrednog preispitivanja zakonitosti pravomoćne presude donesene u upravnom sporu' Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (2022) 43 (3), 581
18. Musa, A 'Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati?' 2012 12 (4) Hrvatska i komparativna javna uprava, 1197
19. Musa, A 'Kakva reforma agencija u Hrvatskoj?' u Musa, A (ed) *Forum za javnu upravu: Javne agencije-u potrazi za reformom* (Zagreb, Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu, 2017) 23
20. Petrović, S 'Pojam i uloga neovisnih regulatora' (2008) 47 (3) Pravo u gospodarstvu, 462

21. Popović, N 'Odlučivanje u agencijama – kako poboljšati kvalitetu, pravnu zaštitu i učinkovitost' u Koprić, I, Musa, A i Đulabić, V (eds) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2013)
22. Popović, N i Radionov, N 'Liberalizacija mrežnih djelatnosti i javnopravna regulacijska funkcija' (2013) 3 Hrvatska i komparativna javna uprava, 821
23. Popović, N i Maričić, D 'Postupci pred nezavisnim regulacijskim tijelima i novi Zakon o upravnim sporovima' u Koprić, I (ed) *Europeizacija upravnog sudovanja* (Zagreb, Institut za javnu upravu, 2014)
24. Rostaš-Beroš, L 'Nadležnost upravnih sudova u zaštiti tržišnog natjecanja' (2014) 35 (1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 345
25. Smerdel, B 'Regulatorne agencije: komparativna iskustva' (2006) Informator: 5432, 1
26. Smerdel B 'Nezavisni regulatori: o potrebi racionalizacije sustava' (2012) Informator: 6075, 1
27. Staničić, F 'Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu' (2010) 5 Pravo u gospodarstvu, 1341
28. Staničić, F 'Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2013) Zbornik radova: Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij
29. Staničić, F 'Izazovi usklađivanja ovlasti regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj s pravnom stečevinom Europske unije' (2016) VII (1) Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 60
30. Staničić F, 'Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj' (2017) Informator: 6477, 1
31. Staničić, F, Britvić Vetma, B i Horvat, B *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Zagreb, Narodne novine, 2017)
32. Šikić, M 'Primjena zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude', Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (2017), 54 (1), 179

PROPISI I DOKUMENTI

1. 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, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0001&from=EN>> pristupljeno 6. travnja 2024.
2. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, SL C 202, 7.6.2016., p. 1–388, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTEXT>> pristupljeno 6. travnja 2024.
3. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)
4. Prekršajni zakon (Narodne novine, broj 107/2007, 39/2013, 157/2013, 110/2015, 70/2017, 118/2018, 114/2022) (HR)
5. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009, 110/2021) (HR)
6. Zakon o sudovima (Narodne novine, broj 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020, 21/2022, 60/2022, 16/2023, 36/2024) (HR)
7. Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (Narodne novine, broj 117/2017, 52/2021, 27/2024) (HR)

8. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 122/2003) (HR)
9. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/2009) (HR)
10. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/2009, 80/2013, 41/2021) (HR)
11. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2022) (HR)
12. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/2024) (HR)
13. Odluka o osnivanju Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 73/1995)
14. Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznenih mjera (Narodne novine, broj 129/2010, 23/2015) (HR)
15. Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanj enje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 96/2017) (HR)
16. Uredba o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta (Narodne novine, broj 9/2011) (HR)
17. Uredba o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma između poduzetnika (Narodne novine, broj 37/2011) (HR)
18. Uredba o skupnom izuzeću horizontalnih sporazuma između poduzetnika (Narodne novine, broj 72/2011) (HR)
19. Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o prijenosu tehnologije (Narodne novine, broj 9/2011) (HR)
20. Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila (Narodne novine, broj 37/2011) (HR)
21. Uredba o skupnom izuzeću sporazuma u sektoru prometa (Narodne novine, broj 78/2011) (HR)
22. Uredba o sporazumima male vrijednosti (Narodne novine, broj 51/2004, 9/2011) (HR)
23. Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika (Narodne novine, broj 38/2011) (HR)
24. Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 23/2015) (HR)
25. Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanj enje upravno-kaznene mjere (Narodne novine, broj 129/2010, 96/2017) (HR)
26. Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika (Narodne novine, broj 38/2011) (HR)

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

1. Rješenje UP/I 034-03/13-01/034 Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (12. lipnja 2014.) (HR)
2. Rješenje UsII-5/17-4 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (29. ožujka 2017.) (HR)
3. Presuda UsII-39/15-10 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (17. ožujka 2016.) (HR)
4. Presuda UsII-45/15-12 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (22. travnja 2016.) (HR)
5. Presuda UsII-22/16-11 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (8. srpnja 2016.) (HR)
6. Presuda UsII-16/17-6 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (19. travnja 2018.) (HR)
7. Presuda UsII-69/17-5 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (26. travnja 2018.) (HR)
8. Presuda UsII-171/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (27. rujna 2018.) (HR)
9. Presuda UsII-472/18-2 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (14. studenoga 2018.) (HR)

10. Presuda UsII-136/22-15 Visoki upravni sud Republike Hrvatske (14. rujna 2022.) (HR)
11. Presuda U-zpz-16/2015-4 Vrhovni sud Republike Hrvatske (2. ožujka 2021.) (HR)

MREŽNI IZVORI

1. <<https://www.aztn.hr/>> pristupljeno 5. travnja 2024.
2. <<https://www.aztn.hr/trzisno-natjecanje/pravni-okvir/>> pristupljeno 5. travnja 2024.
3. <<https://www.aztn.hr/odluke/odluke-sudova/>> pristupljeno 6. travnja 2025.
4. Konačni prijedlog Zakona o upravnim sporovima, P.Z. br. 623, Zagreb, 29. veljače 2024., 1–90, <<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623>> pristupljeno 10. svibnja 2025.
5. Konačni prijedlog Zakona o sprječavanju nepoštenih praksi u lancu opskrbe hranom, P. Z. br. 144, Zagreb, svibanj 2017., 1–40, <<https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-zabrani-nepostenih-trgovackih-praksi-u-lancu-opskrbe-0>> pristupljeno 1. lipnja 2025.
6. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 390, Zagreb, 29. svibnja 2013., 1–69, <<https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-trzisnog-natjecanja-s-konacnim-prijedlogom>> pristupljeno 10. travnja 2024.
7. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2023. godinu, Zagreb, lipanj 2024., 1–118, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2025.
8. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2022. godinu, Zagreb, lipanj 2023., 1–129, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2025.
9. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2021. godinu, Zagreb, lipanj 2023., 1–141, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024.
10. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2020. godinu, Zagreb, lipanj 2021., 1–135, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 6. travnja 2024.
11. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za 2019. godinu, Zagreb, srpanj 2020., 1–109, <<https://www.aztn.hr/godisnja-izvjesca/>> pristupljeno 12. travnja 2024.

Ana Đanić Čeko*

Ivan Malenica**

SPECIFICITIES OF THE SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE WITHIN THE CROATIAN COMPETITION AGENCY AND ADMINISTRATIVE-JUDICIAL PROTECTION

Summary

The purpose of the paper is to analyse, through the application of the normative method, the basic procedural provisions and present the specific features of the special administrative procedure under the jurisdiction of the Croatian Competition Agency (hereinafter: the Agency) and to highlight certain misdemeanour-administrative elements. Furthermore, the Competition Act will be compared with previous legal versions, in terms of the legal position and powers of the Agency. It points out the specific features that stand out in terms of legal protection following the single-instance administrative procedure before the Agency. Further legal protection against the decision is achieved within the framework of an administrative dispute, initiated by filing a lawsuit directly with the High Administrative Court of the Republic of Croatia (hereinafter: the HAC). Therefore, the paper examines the justification of the form of administrative-judicial protection in a single-instance administrative dispute entrusted to the HAC, which constitutes an exception. The table presents and analyses the statistical data provided by the HAC in the period from 2013 to 2022, regarding disputes over the legality of the Agency's decisions. Finally, considerations and conclusions are presented in relation to the prominent research subject.

Keywords: *special administrative procedure, Croatian Competition Agency, fines, single-level administrative dispute, High Administrative Court of the Republic of Croatia*



This work is licensed under a Creative Commons

Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Ana Đanić Čeko, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-mail address: ana.djanic@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1325-7692>.

** Ivan Malenica, PhD, Croatian Parliament, St. Mark's Square 6, 10 000 Zagreb, Republic of Croatia. E-mail address: ivan.malenica7@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4480-0336>.