

Daria Pugel*

Primjena europskog prava u tumačenju domaćih propisa u razdoblju prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji

Sadržaj

1. Uvod
2. Sudska praksa – općenito
3. Sudska praksa – pravo tržišnog natjecanja
 - 3.1. (Ne)dopustivost podredne primjene pravne stečevine Unije u svrhu popunjavanja pravnih praznina domaćih propisa
 - 3.2. Dopustivost podredne primjene pravne stečevine Unije kao pomoćnog sredstva prilikom ocjene pravnih odnosa nastalih prije stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma
 - 3.3. Dopustivost primjene prakse Suda EU kao jednog od „kriterija koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama“
4. Zaključak

1. Uvod

Republika Hrvatska (dalje: Hrvatska) postala je 1. srpnja 2013. g. punopravna članica Europske unije (dalje: Unija), te su istog dana stupile na snagu promjene Ustava Republike Hrvatske¹. Prema tim izmjenama, cjelokupna pravna stečevina Unije postala je dio domaćeg pravnog poretka i formalnopravni izvor prava². Time je primjena pravne stečevine Unije postala

* Autorica je diplomirana pravnica i sutkinja Upravnog suda u Rijeci.

¹ Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10 od 18. 06. 2010. (dalje: Promjena Ustava).

² Odredbom čl. 29 Promjene Ustava iza postojećeg čl. 141 Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak, dalje: Ustav) dodaje se Glava VII.A Europska Unija, s člancima 141 a (pravna osnova članstva i prijenos ustavnih ovlasti), 141 b (sudjelovanje u institucijama Europske Unije), 141 c (pravo Europske Unije) i 141 d (pravo građana Europske Unije). Članak 141 c glasi: Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Pravni akti i odluke koje je Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije. Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.

obvezujuća za državna i upravna tijela i sudove svih grana i razina, pri čemu su odredbe prava Unije, sukladno načelu nadređenosti, postale nadređene odredbama domaćeg prava.

Međutim, u razdoblju koje je prethodilo pristupu Hrvatske Uniji europsko pravo u Hrvatskoj nije bilo formalni izvor prava, ono je imalo specifičan učinak na domaći pravni sustav. Naime, Hrvatska je 29. listopada 2001. g. s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (dalje: Sporazum)³, kojim je Hrvatska stekla status pridruženog člana Europskih zajednica i potencijalnog kandidata za članstvo u Uniji⁴.

Navedenim Sporazumom stranke su kao jedan od ciljeva pridruživanja istaknule podupiranje napora Hrvatske u razvijanju gospodarske i međunarodne suradnje, među ostalim, i usklađivanjem njezina zakonodavstva s onim Zajednice⁵, te istaknule važnost usklađivanja postojećega hrvatskoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice⁶. Također, Hrvatska se obvezala da će nastojati osigurati postupno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice, i to počev od dana potpisivanja Sporazuma, ne čekajući da isti stupi na snagu⁷, a sve u cilju da jednoga dana postane članicom Unije. Pritom se obvezala da će poduzeti sve opće ili posebne mjere koje su potrebne za ispunjavanje svojih obveza prema tom Sporazumu, te se pobrinuti da se postignu ciljevi koji su njime utvrđeni⁸.

Stoga je već od potpisivanja Sporazuma europsko pravo dobilo i formalno važnu ulogu u domaćem pravnom sustavu, budući da se započelo s postupnom harmonizacijom hrvatskog prava s europskom pravnom stečevinom, što se prvotno očitivalo kroz donošenje novih propisa i usklađivanje postojećih s pravnom stečevinom Unije.

No, osim kroz usklađivanje propisa, jedan od važnih oblika harmonizacije međusobno različitih prava (i pravnih poredaka), jest i interpretativna harmonizacija, odnosno harmonizacija kroz sudsku praksu, budući da aktivna (normativna) harmonizacija, koju provode zakonodavna i izvršna tijela, ukoliko nije popraćena i jednakim (ili bar sličnim) tumačenjem tako usklađenih pravnih propisa, ostaje samo deklaratornog karaktera, „mrtvo slovo na papiru“. Međutim, u pravnoj zajednici postavilo se pitanje dopustivosti primjene europskog prava u slučajevima koji se pojave pred domaćim upravnim tijelima i sudovima, a imajući u vidu da Sporazumom nije bilo predviđeno da stupa na snagu potpisivanjem, nego tek po okončanju složene i predvidivo dugotrajne procedure⁹, pa je isti u konačnici stupio na snagu tek 1. veljače 2005. g.¹⁰ Međutim,

³ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN, Međunarodni ugovori, 14/01 od 27. 12. 2001. Puni naziv na engleskom jeziku glasi *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States*.

⁴ Iako je Europska Unija dobila pravnu osobnost tek Lisabonskim ugovorom (v. bilj. 33), radi jednostavnosti će u cijelom članku biti korišten pojam „Europska Unija“ odnosno „pravo Unije“, osim u slučajevima kada je zbog citiranja odredbi propisa ili obrazloženja odluka, ili drugih razloga, pravilnije koristiti naziv „Zajednica“.

⁵ Čl. 1 st. 2 al. 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3).

⁶ Čl. 69 st. 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3).

⁷ Čl. 69 st. 1 i 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3).

⁸ Čl. 120 st. 1 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3).

⁹ Čl. 129 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju glasi: Stranke će odobriti ovaj Sporazum u skladu sa svojim odgovarajućim postupcima (st. 1). Ovaj Sporazum stupa na snagu prvoga dana drugoga mjeseca koji slijedi nakon dana kada su stranke jedna drugu obavijestile o okončanju postupaka koji su navedeni u prvom stavku (st. 2).

¹⁰ Objava o stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske s jedne strane, te Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane, NN, Međunarodni ugovori, 1/05 od 14. 01. 2005.

kako je to i sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predviđao¹¹, a usljed ove relativne složenosti procedure propisane za njegovo stupanje na snagu, te posljedično očekivane dugotrajnosti te procedure, istoga dana potpisan je Privremeni sporazum o trgovinskim i s njim povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice (dalje: Privremeni sporazum)¹², koji je privremeno primjenjivan od 1. siječnja 2002. g.¹³, a stupio je na snagu 1. ožujka 2002. g.¹⁴ Privremeni sporazum, osim što je dao snagu gospodarskim odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, ukazao je na ozbiljnost namjera stranaka u pogledu potrebe što žurnije harmonizacije pravnih poredaka, te na njihovu odlučnost u provedbi te namjere, koja se u odnosu na pravna područja obuhvaćena tim sporazumom očituje u činjenici njegove privremene primjene, u vrlo kratkom vremenskom roku nakon njegovog potpisivanja, čak i prije njegovog stupanja na snagu. Iako u Privremeni sporazum nije bila inkorporirana obveza Republike Hrvatske sadržana u Sporazumu, da svoje domaće zakonodavstvo i sveukupni pravni sustav postupno prilagodi i približi onome Unije, što bi omogućivalo zaključak o ovlasti (i obvezi) domaćih upravnih tijela i sudova da već od 1. siječnja 2002. g. sve domaće pravne propise iz područja interesa Unije interpretiraju i primjenjuju u duhu europskog pravnog poretka, takav se zaključak mogao izvesti u pogledu pojedinih pravnih područja reguliranih Privremenim sporazumom, primjerice prava tržišnog natjecanja, te intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva¹⁵.

Iako je pravna znanost poticala domaće sudove da koriste europsku pravnu normu prilikom interpretacije domaće pravne norme¹⁶, a u cilju izbjegavanja neusklađenosti između domaće i europske sudske prakse prilikom ulaska Hrvatske u Uniju, odnosno što uspješnije i brže integracije Hrvatske u europski pravni prostor i poredak, oni koji su osporavali dopustivost primjene europskog prava tvrdili su da se time zapravo u domaći pravni poredak, mimo propisane procedure, uvodi strano pravo. Protivnici primjene europskog prava u sudskoj praksi prije ulaska Hrvatske u Uniju pritom su isticali da samo oni međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom, objavljeni, te koji su na snazi, mogu predstavljati izvor prava, te imati pravnu snagu jaču od zakona¹⁷. Pritom je isticana nedopustivost primjene europske pravne stečevine, kako primarnog prava (osnivačkih ugovora), tako i sekundarnog

¹¹ Čl. 130 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3).

¹² Zakon o potvrđivanju Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, NN, Međunarodni ugovori, 15/01 od 28. 12. 2001. Puni naziv na engleskom jeziku glasi *Interim Agreement on Trade and Trade-related Matters between the Republic of Croatia, of the one part, and the European Community, of the other part.*

¹³ Čl. 53 Privremenog sporazuma glasi (bilj. 12): 1. Stranke će odobriti ovaj Sporazum u skladu sa svojim odgovarajućim postupcima. 2. Ovaj Sporazum stupa na snagu prvoga dana drugoga mjeseca koji slijedi nakon dana kada su stranke jedna drugu obavijestile o okončanju postupaka koji su navedeni u prvom stavku. U slučaju da se postupak iz stavka 1 ne okonča na vrijeme kako bi Sporazum stupio na snagu 01. 01. 2002, ovaj će se ugovor od toga datuma primjenjivati privremeno.

¹⁴ Objava o stupanju na snagu Privremenog sporazuma o trgovinskim i s njim povezanim pitanjima između Republike Hrvatske i Europske zajednice, NN, Međunarodni ugovori, 3/02 od 22. 02. 2002.

¹⁵ Čl. 35 i 36 Privremenog sporazuma (bilj. 12).

¹⁶ S. Rodin, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 3-4/2003, ss. 591-613.

¹⁷ Čl. 140 Ustava glasi: Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

(uredbi, direktiva i sudske prakse), uz obrazloženje da je riječ o međunarodnom pravu koje ne ispunjava citirane, ustavom propisane uvjete, budući nije riječ o međunarodnim ugovorima čija je Hrvatska stranka. Dalje, isticano je da sadržaj tog prava nije preveden na hrvatski jezik niti objavljen u Narodnim novinama kao službenom glasilu, te da ni sam Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (odnosno u početku ni Privremeni sporazum), koji su pobornici primjene europskog prava isticali kao pravni temelj (uporište) za njegovu primjenu, još nije stupio na snagu¹⁸, pa stoga ni sam ne predstavlja važeći međunarodni ugovor i dio unutarnjeg pravnog poretka u smislu citirane odredbe Ustava.

S obzirom da zakonodavac dilemu glede dopustivosti i dosega primjene europskog prava u razdoblju približavanja Hrvatske Uniji nikada nije izriječno normativno razriješio, izuzmemo li citirane (načelno nedvosmislene) odredbe Ustava, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma, pred sudovima i upravnim tijelima ostalo je otvoreno pravno pitanje kojemu je u praksi različito pristupano.

U nastavku ovoga rada bit će izložena četiri slučaja iz sudske prakse koja potječe iz razdoblja prije ulaska Hrvatske u Uniju, u kojima su domaća upravna tijela i sudovi primijenili europsku pravnu stečevinu prilikom postupanja u „domaćem“ upravnom postupku, odnosno rješavanja sudskog spora „internog“ karaktera, s osvrtom na pitanja dopustivosti i zakonitosti ovakvog postupanja u slučajevima koji se tiču prava tržišnog natjecanja, uključujući i primjenjivost europskog prava *ratione tempore* (dopustivost retroaktivne primjene), o čemu je problematizirano i pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje: Ustavni sud). Prvi slučaj se odnosi na pitanje mogućnosti i modaliteta primjene prava Unije općenito, dok se preostali slučajevi odnose na pitanje dopustivosti i ustavnosti primjene prava Unije u predmetima s područja prava zaštite tržišnog natjecanja.

2. Sudska praksa - općenito

Prvi slučaj potječe iz sudske prakse Upravnog suda u Rijeci, pred kojim se prilikom odlučivanja o zakonitosti pobijane odluke nadležnog upravnog tijela, pojavilo pitanje tumačenja (interpretacije) nejasne domaće pravne norme koja je imala kao podlogu normu europskog prava (smjernicu).

Tužitelj, domaća pravna osoba čiji je pretežni predmet poslovanja bio proizvodnja duhana i duhanskih proizvoda, podnio je 2010. g. nadležnom prvostupanjskom upravnom tijelu (Carinarnici) zahtjev za izdavanje odobrenja za oslobođenog korisnika trošarinskih proizvoda vezano za uporabu ekstra lakog lož ulja, odnosno za oslobađanje od plaćanja trošarine na uporabu tog energenta. Pritom je argumentirajući osnovanost svojeg zahtjeva naveo da ekstra lako lož ulje tijekom ljetnih mjeseci ne koristi za grijanje, već isključivo za druge namjene - dobivanje vodene pare potrebne u tehnološkom procesu obrade duhana, te je ustvrdio da bi za takvu uporabu navedenog trošarinskog proizvoda trebao biti oslobođen trošarina, pozivajući se na relevantnu normu domaćeg propisa - Zakona o trošarinama¹⁹, prema kojima se trošarina na energente ne plaća ukoliko se isti ne koriste kao gorivo za grijanje ili kao pogonsko gorivo, već

¹⁸ Ovaj argument izgubio je na važnosti nakon stupanja na snagu Privremenog sporazuma (01. 03. 2002), odnosno Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (01. 02. 2005).

¹⁹ Odredba čl. 79 st. 1 toč. 5 primjenjivog Zakona o trošarinama (NN 83/09) glasi: Trošarina se ne plaća na energente koji se koriste za druge namjene, a ne kao pogonsko gorivo ili gorivo za grijanje.

za druge namjene. Carinarnica je rješenjem iz 2010. g. odbila tužiteljev zahtjev za izdavanje odobrenja za oslobođenog korisnika trošarinskih proizvoda kao neosnovan, uz obrazloženje da se korištenje ekstra lakog lož ulja, na način na koji ga koristi tužitelj, ne može podvesti pod korištenje energenta „za druge namjene“ u smislu citirane pravne norme koja propisuje uvjete oslobađanja od plaćanja trošarine. Tužitelj je protiv predmetne odluke podnio žalbu nadležnom drugostupanjskom tijelu (Ministarstvu financija, Samostalnom sektoru za drugostupanjski upravni postupak), ustrajući kod ranijih navoda. Ministarstvo je svojom odlukom iz 2011. g. odbilo žalbu, zauzevši stav da se korištenjem energenata „za druge namjene“ smatra korištenje energenata kao sirovine u proizvodnji nekog proizvoda koji nije energent, kada prilikom korištenja goriva dolazi do nekog kemijskog procesa, različitog od izgaranja do kojega dolazi prilikom korištenja tog goriva od strane tužitelja. Protiv ovakve odluke drugostupanjskog upravnog tijela tužitelj je 2012. g. podnio tužbu Upravnom sudu u Rijeci (dalje: Sud), osporavajući zakonitost same odluke kao i načina na koji su upravna tijela primijenila i protumačila spornu pravnu normu. Tužitelj je istakao da predmetni energent koristi za proizvodnju vodene pare u tehnološkom procesu obrade duhana, te ustrajući kod stajališta da takvo korištenje ne predstavlja niti korištenje energenta kao goriva za grijanje niti korištenje istoga kao pogonskog goriva, već da se, pravilnim tumačenjem norme, treba kvalificirati kao korištenje energenta upravo „za druge namjene“ u smislu citirane domaće pravne norme koja propisuje oslobađanje od plaćanja trošarina.

Dakle, kao sporno pravno pitanje u ovom slučaju pojavilo se tumačenje značenja domaće pravne norme, osobito u pogledu interpretacije termina „korištenje energenta kao goriva za grijanje“ u smislu uvjeta za oslobađanje od plaćanja trošarine prema citiranoj odredbi domaće prava – da li je riječ o grijanju u užem smislu riječi, kako citiranu odredbu tumači tužitelj, ili o svakom korištenju ekstra lakog lož ulja kod kojega dolazi do njegovog izgaranja i oslobađanja toplinske energije, neovisno o svrsi u koju će se kasnije koristiti ta toplinska energija (primjerice za proizvodnju vodene pare), kako to tumače upravna tijela.

Radi tumačenja domaće pravne norme, Sud je izvršio uvid u obrazloženje uz spornu domaću odredbu, sadržano u Prijedlogu Zakona o trošarinama, upućeno od Vlade Republike Hrvatske kao predlagatelja tog zakona Hrvatskom saboru s konačnim prijedlogom tog Zakona (dalje: Prijedlog Zakona)²⁰. U Prijedlogu je navedeno da se na takav način Hrvatska većim dijelom usklađuje s pravnom stečevinom Unije u pogledu trošarina, pri čemu su poimence navedene smjernice i uredbe Unije s kojima se vrši usklađivanje. Između ostalih, navedeno obrazloženje Zakona izrijeком se poziva se i na Direktivu Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije²¹, slijedom čega je Sud radi interpretacije sporne domaće pravne norme smatrao potrebnim razmotriti i relevantne odredbe citirane Direktive i priloga uz nju.

²⁰ Prijedlog Zakona o trošarinama s konačnim prijedlogom Zakona – 11. sjednica 6. saziva Hrvatskog sabora, dostupno na www.sabor.hr.

²¹ Direktiva 2003/96/EEZ od 27. 10. 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (Council Directive 2003/96/EC, OJ L 283/51, 31. 10. 2003).

Uvidom u citiranu Direktivu, Sud je utvrdio da ona sadrži normu koja svojim sadržajem odgovara spornoj normi domaćeg Zakona o trošarinama²², te da ta norma ne sadrži nikakvo dodatno objašnjenje koje bi pomoglo utvrditi njezino točno značenje. Međutim, uvidom u Prilog II, koji čini sastavni dio te Direktive, a kojim su propisana dopuštena odstupanja od Direktive (rezerve) u smislu sniženih stopa poreza i oslobađanja od oporezivanja u pojedinim zemljama Unije tijekom prijelaznog razdoblja nakon njezinog donošenja, utvrđeno je da je Republici Italiji dopušteno da pod određenim uvjetima snizi stopu trošarine na loživo ulje kada se koristi za proizvodnju vodene pare²³, iz čega je Sud, *argumentum a contrario*, zaključio da se korištenje loživog ulja za proizvodnju pare načelno smatra oporezivim, odnosno podložnim oporezivanju trošarinama koje su regulirane Direktivom, te da ne potpada pod korištenje „za druge potrebe“ u smislu oslobađanja od plaćanja trošarina u smislu citirane odredbe Direktive. Daljnjim uvidom u predmetni Prilog II, Sud je također utvrdio da se iznimke prepuštene nacionalnoj regulaciji u pogledu mogućnosti propisivanja snižene stope poreza ili oslobađanja od oporezivanja odnose i na druge načelno oporezive namjene koje ne čine nužno grijanje u užem smislu, primjerice korištenje za proizvodnju tople vode²⁴, u prerađivačkoj industriji²⁵, te korištenje plinskog ulja u pećima za sušenje i aktiviranje molekularnih sita²⁶, što također upućuje na zaključak da se termin „grijanje“ korišten u citiranoj odredbi Direktive ne odnosi samo na grijanje u užem smislu riječi, odnosno na zagrijavanje određenog prostora.

Sud se pritom pozvao i na neke druge odredbe Zakona o trošarinama²⁷, te iz svega navedenoga zaključio da termin „gorivo za grijanje“, sadržan u citiranoj spornoj odredbi domaćeg propisa, označava gorivo čijim izgaranjem dolazi do oslobađanja toplinske energije odnosno unutarnje energije energenta, pri čemu sama namjena tog procesa nije pravno relevantna, te je s navedenim obrazloženjem odbio tužbeni zahtjev²⁸. Pritom je Sud naglasio da odredbe Direktive nije primijenio na odlučivanje u predmetnom sporu izravno, već samo kao jedan od instrumenata tumačenja sporne domaće norme, i to uzevši u obzir referiranje, na navedenu Direktivu u obrazloženju Prijedloga Zakona o trošarinama.

Stoga je iz iznesenog razvidno da je u ovome slučaju Sud primijenio normu europskog prava kao pomoćno sredstvo prilikom interpretacije nejasne pravne norme sadržane u domaćem propisu, pri čemu je pošao od činjenice da je sam predlagatelj Zakona u obrazloženju Prijedloga Zakona istaknuo da donošenjem tog zakona Hrvatska ispunjava preuzetu obvezu usklađivanja s pravnom stečevinom Unije u pogledu pravne regulative harmoniziranih trošarina.

²² Čl. 2 st. 4 toč. b) al. 1 Direktive (bilj. 21) propisuje da se ova Direktiva ne primjenjuje na sljedeće uporabe energenata ili električne energije: energenti koji se koriste za druge potrebe, osim kao pogonska goriva ili gorivo za ogrjev.

²³ Toč. 8 Priloga II uz Direktivu (bilj. 21), koja se odnosi na Republiku Italiju, u podstavku 15 predviđa sniženje stope trošarine na loživo ulje, za proizvodnju pare, i na plinsko ulje koje se koristi u pećima za sušenje i „aktiviranje“ molekularnih sita u Reggio di Calabria.

²⁴ Toč. 2 Priloga II uz Direktivu (bilj. 21), koja se odnosi na Kraljevinu Danska, u podstavku 1 predviđa mogućnost diferenciranja stope trošarina, od 01. 02. 2002. do 31. 01. 2008. na teško loživo ulje i loživo ulje, koja koriste poduzeća — veliki potrošači energije za proizvodnju toplinske energije ili tople vode.

²⁵ Toč. 3 Priloga II uz Direktivu (bilj. 21), koja se odnosi na Republiku Njemačku, u podstavku 5 predviđa mogućnost diferenciranja stope trošarine na ulja za loženje koja se koriste u prerađivačkoj industriji.

²⁶ V. napomenu pod 23.

²⁷ Čl. 73 i čl. 74 Zakona o trošarinama (bilj. 19).

²⁸ Presuda UsI-74/12 od 09. 05. 2012.

Prema tada važećim propisima, protiv odbijajuće presude prvostupanjskog Upravnog suda nije bila dopuštena žalba²⁹, a prema dostupnim podacima tužitelj nije podnio ustavnu tužbu Ustavnom sudu, tako da se u predmetnom slučaju nije postavilo pitanje ustavnosti, zakonitosti i dopustivosti ovakve primjene europskog prava na domaći pravni spor u razdoblju prije pristupa Hrvatske Uniji.

3. Sudska praksa – pravo tržišnog natjecanja

Međutim, u preostalim slučajevima iz sudske prakse koji će biti prikazani u nastavku ovoga članka, a u kojima su upravna tijela i/ili sudovi u razdoblju prije pristupanja Hrvatske Uniji primijenili pravnu stečevinu Unije prilikom rješavanja domaćeg spora, stranke nezadovoljne ishodom spora osporavale su ustavnost, zakonitost i dopustivost takvog postupanja, te se navedeno pitanje u pojedinim slučajevima pojavilo na odlučivanju i pred Ustavnim sudom. U prvom slučaju sporno je bilo da li domaća upravna tijela i sudovi uopće smiju primijeniti pravo Unije, u drugom da li ga mogu primijeniti i retroaktivno, a u trećemu da li se u okviru prava Unije može primijeniti i praksa Suda Europske Unije³⁰.

Budući da se sva tri slučaja tiču prava tržišnog natjecanja, uvodno valja istaknuti da je pravo tržišnog natjecanja u Hrvatskoj u razdoblju prije njezinog pristupanja Uniji bilo prvenstveno regulirano domaćim propisima, i to Zakonom o tržišnom natjecanju, kao temeljnim izvorom prava tržišnog natjecanja u Hrvatskoj³¹, te pojedinim podzakonskim aktima, koji su regulirali pojedina specifična područja.

Međutim, osim Zakona kao domaćeg izvora prava, ovo područje djelomično su regulirala i dva ranije spomenuta međunarodna ugovora koja je Hrvatska potpisala s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama, i to prethodno spomenuti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, te Privremeni sporazum. Predmetni međunarodni ugovori u svojim odredbama uređuju pravo tržišnog natjecanja, u dijelu relevantnome za potrebe ovoga izlaganja, na sadržajno jednak način. Naime, oba Sporazuma prvotno navode oblike ponašanja na tržištu koji se, u mjeri u kojoj to može utjecati na trgovinu između Hrvatske i Zajednice, smatraju nespojivima s ispravnom primjenom tih Sporazuma, a potom upućuju da će se ocjenjivanje da li je u konkretnom slučaju došlo do takvog (nedopuštenog) postupanja, vršiti temeljem kriterija europskog prava, odnosno temeljem (a) kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, i to posebice čl. 81, 82, 86 i 87 Ugovora o osnivanju Europske zajednice, te (b) instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice³².

Dakle, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju obvezao je Hrvatsku da već prije njegovog stupanja na snagu harmonizira hrvatsko pravo s europskom pravnom stečevinom, dok su

²⁹ Tada važeća odredba čl. 66 st. 2 Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10.

³⁰ Sud Europske Unije (dalje: Sud EU) danas se sastoji od Suda, Općeg suda i Službeničkog suda. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 01. 12. 2009. dotadašnji Sud Europskih zajednica preimenovan je u Sud EU, a Prvostupanjski sud u Opći sud, <http://curia.europa.eu>.

³¹ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja prvotno je donesen 1995, te je u više navrata mijenjan i dopunjavao (NN 48/95, 52/97, 89/98), potom je donesen novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 122/03), te još noviji Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, 80/13).

³² Odredba čl. 70 st. 1 i 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (bilj. 3) te čl. 35 st. 1 i 2 Privremenog sporazuma (bilj. 12).

navedeni Sporazum i Privremeni sporazum obvezali Hrvatsku da već od potpisivanja tih međunarodnih ugovora primjenjuje pravila o tržišnom natjecanju Zajednice, i to kako ona sadržana u primarnom pravu Zajednice (osnivačkim ugovorima³³), tako i ona sadržana u sekundarnom pravu (instrumentima za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice). Međutim, u trenutku potpisivanja ovih Sporazuma Hrvatska još nije bila pristupila Europskim zajednicama te stoga nije bila stranka osnivačkih ugovora, a isti također nisu bili ni podvrgnuti Ustavom propisanoj proceduri nužnoj da bi kao važeći međunarodni ugovori predstavljali formalni izvor prava u Hrvatskoj. Oba sporazuma, i o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum sami su po sebi imali značaj međunarodnih ugovora te su kao takvi (nakon stupanja na snagu) nedvojbeno predstavljali integralni dio domaćeg pravnog poretka i po pravnoj snazi bili iznad domaćih zakona, slijedom čega su ih upravna tijela i sudovi bili dužni primjenjivati. To je u praksi dovelo do dvojbi i nesuglasica, kako glede obvezatnosti i dopustivosti primjene pravila i instrumenata tumačenja usvojenih od Zajednice (odnosno Unije), a na koja isti upućuju, tako i glede pitanja povratnog učinka tih sporazuma odnosno njihove primjene *ratione temporis*.

U nastavku teksta kroz slučajeve iz prakse bit će prikazana stajališta koja su po tom pitanju zauzeta u odlukama upravnih tijela, Upravnog suda Republike Hrvatske³⁴ (dalje: Upravnog suda) i Ustavnog suda, te izmjene i razvoj tih stajališta protekom vremena.

3.1. (Ne)dopustivost podredne primjene pravne stečevine Unije u svrhu popunjavanja pravnih praznina domaćih propisa

Domaća farmaceutska kompanija (dalje: kompanija), čija je djelatnost obuhvaćala kako proizvodnju vlastitih farmaceutskih proizvoda, tako i distribucija farmaceutskih proizvoda drugih proizvođača na domaćem tržištu, tijekom 2002. g. sa njemačkim je poduzetnikom sklopila sporazum o isključivoj distribuciji. Tim sporazumom ova kompanija je imenovana isključivim distributerom određenog lijeka proizvedenog od tog poduzetnika za područje Hrvatske i Republike Slovenije (dalje: Slovenija). Predmetni je sporazum, temeljem kogentne norme domaćeg propisa³⁵, dostavljen nadležnom upravnom tijelu, Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija), na ocjenu radi utvrđivanja da li potpada u kategoriju tzv. zabranjenih sporazuma, odnosno da li se tim sporazumom među poduzetnicima dijeli tržište i time ograničava tržišno natjecanje.

Agencija je utvrdila da navedeni sporazum, budući istim stranke ugovaraju isključivu distribuciju određenog proizvoda, potpada pod kategoriju tzv. vertikalnih sporazuma, odnosno sporazuma sklopljenih između stranaka koje radi ispunjenja svrhe sporazuma djeluju na različitoj razini

³³ Osnivački ugovori su svi oni ugovori kojima su osnovane pojedine Europske zajednice Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik od 18. 04. 1951. (prestao važiti 23. 07. 2002), Ugovori iz Rima - Ugovori o Europskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) i Europskoj zajednici za atomsku energiju (Euratom) od 25. 03. 1957), ugovori kojima su isti mijenjani (Ugovor o spajanju – Bruxelleski ugovor od 08. 04. 1965, Jedinstveni europski akt od 17. 02. 1986, Ugovor o Europskoj Uniji – Ugovor iz Maastrichta od 07. 02. 1992, Ugovor iz Amsterdama od 02. 10. 1997, Ugovor iz Nice od 26. 02. 2001, Ugovor iz Lisabona od 13. 12. 2007), te ugovori o pristupanju novih država članica. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 01. 12. 2009. pravna osnova Europske unije postaju Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, <http://euinfo.pravo.hr/>, <http://europa.eu/>.

³⁴ Upravni sud Republike Hrvatske je stupanjem na snagu čl. 9 Zakona o izmjenama Zakona o sudovima (NN 130/11) počev od 01. 01. 2012. nastavio s radom kao Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

³⁵ Čl. 12 tada važećeg Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 48/95, 52/97, 89/98.

proizvodnog ili distribucijskog lanca, a kojima se uređuju uvjeti pod kojima ugovorne strane mogu kupovati, prodavati ili preprodavati određenu robu ili usluge. Pritom je Agencija dvije odredbe tog sporazuma ocijenila spornima, i to odredbu kojom se domaća kompanija obvezala da niti izravno niti neizravno neće prodavati proizvod izvan ugovorenog teritorija Hrvatske i Slovenije, te odredbu kojom se njemački poduzetnik obvezao da će svoje združene tvrtke obavijestiti da one ne prodaju taj proizvod neizravno na području na kojem djeluje domaća kompanija, odnosno na ugovorenom području Hrvatske i Slovenije. Po provedenom ispitnom postupku, Agencija je utvrdila da su stranke navedenim odredbama dovele do stvaranja apsolutne teritorijalne zaštite distributera, te do podjele tržišta među isključivim distributerima, što je ocijenila kao teško ograničenje slobodnog tržišnog natjecanja.

S obzirom na navedeno, Agencija je u rješenju iz 2003. g.³⁶ utvrdila da su dvije sporne odredbe ništave u dijelu u kojem se odnose na područje Hrvatske. Pritom je u obrazloženju svoje odluke navela da je prilikom odlučivanja primijenila domaći propis – Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, ali da je također, s obzirom da navedeni propis nije detaljno propisao način ocjene sporazuma o isključivoj distribuciji i u odsustvu domaćih podzakonskih akata kojima se to područje detaljno uređuje, primijenila i pravnu stečevinu Unije, i to kriterije, standarde i instrumente tumačenja prava Unije o ocjeni vertikalnih sporazuma (ne navodeći izvor), među kakve sporazume spada i sporazum o isključivoj distribuciji. Pritom je Agencija ovlaštenje na takvu podrednu primjenu prava Unije izvela iz ranije citiranih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (koji u vrijeme sklapanja i ocjene spornog vertikalnog sporazuma još nije bio stupio na snagu), te odredbi Privremenog sporazuma (koji jest bio stupio na snagu)³⁷.

Protiv ovakve odluke Agencije domaća kompanija podnijela je tužbu tadašnjem Upravnom sudu Republike Hrvatske, između ostalog, zbog – po tužitelju nedopuštene – primjene europskog prava. U podnesenoj tužbi kompanija je, između ostalog, istaknula da kriteriji i standardi prava Unije o ocjeni vertikalnih sporazuma, na koje se Agencija pozvala ne navodeći točni izvor, zapravo predstavljaju čl. 81 Ugovora o osnivanju Europske zajednice, te propise Komisije Unije za provođenje čl. 81, odnosno propise Unije koji reguliraju tržišno natjecanje unutar zajedničkog tržišta tj. unutar Unije, o čemu u konkretnom slučaju nije riječ. Također je istaknula da Agencija nije bila ovlaštena direktno primijeniti navedene odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumente tumačenja koje su usvojile institucije Zajednice, neovisno o činjenici što Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum upućuju na njihovu primjenu. Pritom je kompanija isticala da sam sadržaj tog prava nije sadržan ni u tim sporazumima ni u nekom drugom međunarodnom ugovoru koji je u Hrvatskoj na snazi, a to pravo nije preuzeto i objavljeno u nekom domaćem zakonu, te se stoga ne može smatrati izvorom prava u Hrvatskoj, a njegova primjena od strane Agencije predstavlja primjenu stranog prava u Hrvatskoj, te povredu načela zakonitosti.

Upravni sud u svojoj je presudi iz listopada 2006. g.³⁸ usvojio tužbu, između ostalog, i zbog primjene prava Unije od strane Agencije, te poništio odluku tog upravnog tijela i predmet istome vratio na ponovni postupak. Upravni sud u obrazloženju presude citirao je prethodno spomenutu

³⁶ Rješenje Klasa: UP/I-030-03/2002-01/44, Urbroj: 580-02-03-17-04 od 13. 02. 2003.

³⁷ Sadržaj citiranog rješenja Agencije prenesen je iz sadržaja presude Upravnog suda Republike Hrvatske poslovni br. Us-5438/2003-7 od 26. 10. 2006. kojom je to rješenje poništeno i predmet vraćen Agenciji na ponovni postupak.

³⁸ V. napomenu pod 35.

odredbu čl. 140 Ustava³⁹, te istaknuo da je Agencija smjela primijeniti samo Sporazum o stabilizaciji i pridruživanje te Privremeni sporazum⁴⁰, no da nije smjela primijeniti kriterije, standarde i instrumente tumačenja Europske zajednice, budući da isti nisu sadržani u tekstu tih sporazuma, niti su preuzeti i objavljeni u bilo kojem drugom hrvatskom zakonu ili propisu, te stoga ne mogu biti izvorom prava.

Agencija je u izvršenju citirane presude provela ponovni postupak, te u travnju 2008. g. ponovno donijela u bitnome jednako rješenje⁴¹, u kojemu se ponovno podredno pozvala i na pravnu stečevinu Unije vezano uz ocjenu vertikalnih sporazuma⁴², te je utvrdila da se spornom odredbom ugovora ograničava tržišno natjecanje. Pritom valja naglasiti da je u trenutku donošenja tog rješenja već bio poznat pravni stav Ustavnog suda po pitanju dopustivosti takve (podredne) primjene pravne stečevine Europske Unije, a o čemu će biti riječ u nastavku izlaganja.

Dakle, u ovoj je odluci Upravni sud zauzeo stajalište da samo međunarodni ugovori koji su prošli propisanu ustavnopravnu proceduru predstavljaju izvor prava u Hrvatskoj, dok se navedeno ne odnosi i na daljnje izvore prava na koje se ti međunarodni ugovori pozivaju, ukoliko i sami nisu prošli ustavnopravnu proceduru, te ukoliko sami po sebi ne predstavljaju obvezujuće međunarodne ugovore u smislu citirane odredbe Ustava.

Međutim, nedugo nakon donošenja predmetne presude, Upravni sud je u drugoj odluci izrazio suprotno stajalište.

3.2. Dopustivost podredne primjene pravne stečevine Unije kao pomoćnog sredstva prilikom ocjene pravnih odnosa nastalih prije stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma

Domaći poduzetnik bio je generalni uvoznik vozila određenog međunarodnog koncerna marke vozila za područje Hrvatske (dalje: generalni uvoznik), te je uvezena vozila dalje distribuirao na tržištu Hrvatske temeljem ugovora (pisma namjere) sklopljenog s ukupno 27 različitih distributera 10. prosinca 1999. g, s kojima je ugovorni odnos započeo 1. siječnja 2000. g. Tijekom 2001-2002. g.⁴³ generalni uvoznik je raskinuo ugovor s dvojicom distributera. Oni su zatim Agenciji podnijeli zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja narušavanja slobodnog

³⁹ V. napomenu pod 17.

⁴⁰ U trenutku donošenja presude Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju već je bio stupio na snagu, no u trenutku donošenja pobijane odluke Agencije još nije (no bio je stupio Privremeni sporazum).

⁴¹ Rješenje Klasa: UP/I-030-03/2002-01/44, Urbroj: 580-02-08-41-26 od 03. 04. 2008.

⁴² Riječ je o Uredbi Europske komisije br. 2790/1999 od 22. 12. 1999. o primjeni čl. 81(3) Ugovora na kategorije vertikalnih sporazuma i usklađeno djelovanje (Sl. l. L 336, 29. 12. 1999) (*Commission Regulation (EC) No 2790/1999 of 22 December 1999 on the application of Article 81(3) of the Treaty to categories of vertical agreements and concerted practices, O J L 336, 29. 12. 1999*), te Priopćenju Europske komisije (EZ) - Smjernice za vertikalna ograničenja (Sl. l. C 291, 13. 10. 2000) (*Commission notice-Guidelines on Vertical Restraints, O J C 291, 13. 10. 2000*).

⁴³ Autorici članka nije bio dostupan spis predmeta, a iz dostupne dokumentacije (odluka Agencije, presuda Upravnog suda i odluka Ustavnog suda) razvidno je da je ugovorni odnos po pismu namjere s jednim od distributera raskinut 26. 01. 2001, dok u odnosu na drugog distributera (kasnijeg podnositelja zahtjeva Agenciji) datum raskida ugovora nije bilo moguće utvrditi, no s obzirom da je navedeni distributer zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja Agenciji podnio 15. 05. 2002, to je do raskida moglo doći najkasnije tog dana.

tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja. Distributeri su tvrdili da je prijavljeni poduzetnik kao generalni uvoznik vozila koncerna bezrazložno odbio daljnju poslovnu suradnju vezano uz distribuciju tih vozila, čime je zloupotrijebio svoj monopolistički položaj na tržištu, njih stavio u nepovoljan položaj na tržištu u odnosu na preostale ovlaštene distributere, te time narušio slobodno tržišno natjecanje. U rješenju se izrijekom ne navodi razlog koji je generalni uvoznik naveo prilikom prekida suradnje s navedenim distributerima. Međutim, moguće je zaključiti da je generalni uvoznik svoju odluku o raskidu ugovora obrazložio time što su distributeri prekršili svoje obveze iz ugovora o suradnji budući da nisu uredili fasade prodajnih salona sukladno njegovim zahtjevima.

U postupku nije bilo sporno da je prijavljeni poduzetnik generalni uvoznik vozila koncerna, te da se predmetna vozila mogu nabaviti isključivo putem njega. Iz tih okolnosti Agencija je utvrdila da je on u tom smislu imao monopolistički položaj. Sporno je bilo da li je generalni uvoznik prilikom odabira distributera s kojima će surađivati, prema pojedinim distributerima primijenio različite uvjete i kriterije, odnosno da li su ti različiti uvjeti i kriteriji bili objektivno utvrđeni i transparentni ili pak predstavljaju zlouporabu i dovode do ograničenja tržišnog natjecanja.

Agencija je u provedenom postupku utvrdila da je generalni uvoznik sa svim ovlaštenim distributerima vozila koncerna poslovao temeljem tipskog ugovora, kojim su se svi distributeri obvezali da će fasade prodajnih objekata urediti prema njegovim uputama, da ni podnositelji zahtjeva ni preostali ovlaštene distributeri nikada od njega takve smjernice nisu dobili, niti je od njih zahtijevano da u smislu tih smjernica prilagode izgled prodajnih salona. Na temelju tako utvrđenih činjenica, Agencija je utvrdila da razlog zbog kojeg je generalni uvoznik odbio daljnju poslovnu suradnju s distributerima - podnositeljima zahtjeva nije utemeljen na unaprijed utvrđenim poslovnim i kvalitativnim kriterijima koje moraju ispunjavati svi poduzetnici koji jesu ili žele biti ovlaštene distributeri vozila koncerna za Hrvatsku. Stoga je zaključeno da su ovi distributeri stavljeni u nepovoljan položaj na tržištu u odnosu na ostale ovlaštene distributere tih vozila, čime je generalni uvoznik narušio slobodno tržišno natjecanje zlouporabom monopolističkog položaja na mjerodavnom tržištu. Rješenjem iz 2003. g.⁴⁴ Agencija je prihvatila zahtjev distributera, te utvrdila da je generalni uvoznik zloupotrijebio monopolistički položaj na mjerodavnom tržištu ovlaštenih distributera osobnim vozilima predmetne marke na području Hrvatske, uz ostala popratna utvrđenja.

U obrazloženju svoje odluke Agencija je navela da je prvenstveno primijenila relevantne odredbe domaćeg Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, ali da je također podredno da je primijenila i načine, kriterije i standarde komparativnog prava Unije vezano uz distribuciju motornih vozila, budući da domaće pravo tržišnog natjecanja trenutno ne sadrži podzakonske akte kojima se detaljno uređuje način postupanja na tržištu distribucije motornih vozila. Pritom nije poimence navela točan izvor europskog prava koji je primijenila, ali se pozvala na „načine, kriterije i standarde komparativnog prava Europske unije vezano uz distribuciju motornih vozila“ kako bi potkrijepila svoj zaključak o tome da uvoznik svoj izbor pojedinih distributera, u situacijama kad ne surađuje sa svima već samo s nekima (sustav selektivne distribucije), mora temeljiti na unaprijed utvrđenim kriterijima, kao i da u slučaju prestanka suradnje s pojedinim distributerom dobavljač istom mora dostaviti pisanu obavijest s detaljnim, objektivnim i transparentnim razlozima za raskid ugovora. Ovlaštenje za primjenu navedenih pravila prava Unije Agencija i u

⁴⁴ Rješenje Klasa: UP/I-030-02/2002-01/32, Urbroj: 580-02-03-10-75 od 18. 02. 2003.

ovom slučaju utemeljila na odredbi čl. 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i čl. 35 Privremenog sporazuma.

Nezadovoljan ovakvom odlukom Agencije, generalni je uvoznik Upravnom sudu podnio tužbu, u kojoj je naveo, između ostalog, da Agencija prilikom donošenja odluke nije smjela primijeniti ni Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ni Privremeni sporazum, a niti komparativno pravo Unije. Pritom je istaknuo da Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju još uvijek nije stupio na snagu, dok da je Privremeni sporazum stupio na snagu tek godinu dana nakon što je došlo do raskida poslovne suradnje s predmetnim distributerima, pa da su stoga navedeni međunarodni ugovori nedopušteno primijenjeni retroaktivno. Također, istaknuo je da pravila o tržišnom natjecanju Zajednice i instrumenti za tumačenje, koje su usvojile institucije Zajednice na čiju primjenu ti međunarodni ugovori upućuju, nisu objavljeni niti postoji njihov službeno utvrđeni prijevod na hrvatski jezik.

Međutim, za razliku od odluke donijete u prethodnom slučaju, Upravni sud u ovome slučaju nije prihvatio navode tužitelja u pogledu pogrešne primjene materijalnog prava, te je svojom presudom iz studenog 2006. g. odbio tužbu⁴⁵. Upravni sud u obrazloženju presude ne samo da je prihvatio obrazloženje Agencije u pogledu primjene načina, kriterija i standarda komparativnog prava Unije s obzirom na odsustvo domaćih podzakonskih pravnih akata koji bi detaljno regulirali predmetno područje, već je dapače istaknuo da je takvim postupanjem Agencija zajamčila jednakost svih stranaka pred tim tijelom kao nositeljem javnih ovlasti. Naime, Upravni sud je istaknuo da je Agencija time obznanila jedinstvenost pristupa ocjeni i uputila na način i standard koji uzima kao mjerilo, te time otklonila mogućnost arbitrarnosti ocjene zakonitosti postupanja. Prigovor retroaktivne primjene Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum Upravni sud također je odbio, uz obrazloženje da je cilj navedenih međunarodnih sporazuma upravo da se s tržišta uklone svi ugovori odnosno mogući odnosi kojima se ograničava ili osujećuje slobodno natjecanje. Stoga okolnost da je sporni ugovorni odnos sklopljen prije stupanja na snagu Privremenog sporazuma ne znači da se isti na njega ne može primijeniti.

Nezadovoljan ovakvim ishodom spora, generalni uvoznik podnio je ustavnu tužbu Ustavnom sudu, pozivajući se na povredu svojeg ustavnog prava na jednakost svih pred zakonom i povredu svoje poduzetničke i tržišne slobode, uz obrazloženje u bitnome jednako onome iz upravnog spora.

Ustavni sud svojom je odlukom iz 2008. g.⁴⁶ odbio ustavnu tužbu, uz obrazloženje da su hrvatska tijela koja se bave zaštitom tržišnog natjecanja, dakle kako upravna tijela tako i nadležni (upravni) sud, u slučajevima u kojima se ispituje je li tržišno natjecanje narušeno, ne samo ovlaštena već i obavezna voditi računa o odgovarajućem pravu Europskih zajednica, odnosno primjenjivati kriterije koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju Europskih zajednica i iz instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Europskih zajednica, budući da ih na to obvezuju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Privremeni sporazum. Međutim, Ustavni sud je naglasio da se kriteriji, standardi i instrumenti tumačenja Europskih zajednica ne primjenjuju kao primarni izvor prava, nego samo kao pomoćno sredstvo za tumačenje hrvatskog

⁴⁵ Presuda poslovnog broja Us-4832/2003-6 od 09. 11. 2006.

⁴⁶ Odluka poslovnog broja U-III/1410/2007 od 13. 02. 2008., NN 25/08.

zakonodavstva. Također je istaknuo da odredbe čl. 70 st. 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te čl. 35 st. 2 Privremenog sporazuma valja promatrati u kontekstu obveze Hrvatske da svoje zakonodavstvo uskladi s pravnom stečevinom Unije, te da je obveza državnih tijela Hrvatske da u primjeni tako usklađenog zakonodavstva to čine na način kako je to slučaj u Europskim zajednicama, odnosno po smislu i duhu propisa na temelju kojih je usklađivanje obavljeno. U odnosu na prigovor zabrane retroaktivnosti na koji se pozivao podnositelj, Ustavni sud zauzeo je stav da okolnost što u vrijeme kada je došlo do postupanja ocijenjenog kao narušavanje tržišnog natjecanja zlouporabom monopolističkog položaja od strane podnositelja tužbe (raskida poslovne suradnje s pojedinim distributerima), ni Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ni Privremeni sporazum nisu bili stupili na snagu, u konkretnom slučaju ne predstavlja povredu tužiteljevih ustavnih prava i sloboda. Ustavni sud je istaknuo da su i Agencija i Upravni sud, prilikom odlučivanja, sporne kriterije, standarde i instrumente za tumačenje Europskih zajednica primijenili samo kao pomoćno sredstvo, dok su svoje odluke prvenstveno utemeljili na relevantnim odredbama važećeg domaćeg propisa, Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Također, navedeno je da takva primjena europskog prava predstavlja svojevrsno popunjavanje pravnih praznina na način koji odgovara duhu nacionalnoga prava i koji nije suprotan izričitim rješenjima Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, primjenom kojega je odlučeno u predmetnom slučaju.

Ova odluka Ustavnog suda ima osobito značenje kod razrješavanja dvojbi glede primjene europskog prava, kako u predmetima vezanim uz zaštitu tržišnog natjecanja, tako i u pogledu primjene glede preostale pravne problematike koja potpada ili bi mogla potpadati pod pravo Unije. Naime, u odnosu na pravo tržišnog natjecanja Ustavni je sud naglasio postojanje ne samo prava, već i obveze svih nadležnih tijela da, na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma, primjenjuju europsko pravo kao sredstvo interpretacije domaćih propisa. Međutim, Ustavni je sud također naglasio sekundarnu (interpretativnu) prirodu europskog prava u funkciji interpretacije domaćih (primarnih) izvora prava općenito, kao i ograničenja u primjeni, vežući primjenu europskog prava samo uz potrebu popunjavanja pravnih praznina u domaćim propisima, i to na način usklađen s duhom nacionalnog prava koji nije suprotan izričitim rješenjima domaćeg propisa.

3.3. Dopustivost primjene prakse Suda EU kao jednog od „kriterija koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama“

Dok je u prethodna dva slučaja bilo sporno da li domaća upravna tijela i sudovi prilikom odlučivanja u predmetima tržišnog natjecanja uopće mogu primijeniti europsku pravnu stečevinu, u ovome slučaju to više nije bilo sporno, budući je u međuvremenu stupio na snagu novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja⁴⁷. Ovaj zakon je izričito propisivao da će Agencija u ocjeni svih oblika sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, u skladu s člankom 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na odgovarajući način primjenjivati kriterije koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim

⁴⁷ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 122/03), koji je stupio na snagu 07. 08. 2003, a počeo se primjenjivati 01. 10. 2003, no samo na postupke koji su započeti nakon toga dana.

Zajednicama⁴⁸. Međutim, kao sporno pravno pitanje pojavilo se pitanje dopustivosti primjene prakse Suda EU, odnosno mogućnosti podvođenja te prakse pod termin „kriteriji koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama“.

Dva domaća poduzetnika, koji su bili distributeri dnevnih novina, časopisa i ostalih tiskovina na nacionalnoj razini za područje Hrvatske (dalje: distributeri), tijekom 2002. odnosno 2004. g., donijela su zasebne opće uvjete poslovanja, kojima su na sadržajno jednak način uredili pitanje određivanja visine naknade za distribuciju novina. Spornim općim uvjetima poduzetnici su predvidjeli različite načine izračunavanja predmetne naknade ovisno o cijeni koštanja pojedinih novina, na način da je naknada za distribuciju novina prodanih po tada najčešćoj cijeni (6 kn) ovisila isključivo o njihovoj maloprodajnoj cijeni, dok je naknada za distribuciju jeftinijih novina vezana ne samo uz njihovu maloprodajnu cijenu, već i uz broj prodanih i vraćenih primjeraka novina (remitendi).

Treći poduzetnik, također domaća pravna osoba, bio je nakladnik jedinih dnevnih novina koje su se u to vrijeme prodavale po cijeni manjoj od prosječne (po 3 kn) (dalje: nakladnik ili prijavitelj), te je Agenciji je prijavio ove distributere radi zlorabe vladajućeg položaja. Nakladnik je pritom isticao da naknada koju plaća za distribuciju svojih novina za njega predstavlja relativno veće opterećenje nego kad bi se na njega primjenjivala naknada kao za novine s prosječnom cijenom koštanja, pa ga stoga takvi uvjeti poslovanja dovode u nepovoljni položaj u odnosu na konkurenciju na tržištu nakladnika dnevnih novina. Budući da su prijavljeni distributeri zapravo jedini distributeri dnevnih novina na nacionalnoj razini, te na tržištu distribucije dnevnih novina ostvaruju zajednički vladajući položaj, navedeni time zlorabe taj svoj vladajući položaj i ograničavaju tržišno natjecanje.

U provedenom ispitnom postupku Agencija je nedvojbenim utvrdila da su prijavljeni distributeri jedini distributeri koji djeluju na nacionalnoj razini, te da, u odsustvu konkurencije na nacionalnoj razini, ostvaruju zajednički vladajući položaj na tržištu distributera dnevnih novina. Nadalje je utvrđeno da spornim općim uvjetima poslovanja nije propisan jasan, objektivan i transparentan sustav izračunavanja naknade za distribuciju, koji bi ovisio o realnim troškovima, budući da prema postojećem sustavu naknade nakladnici „skupljih“ novina mogu unaprijed predvidjeti trošak distribucije, dok to prijavitelj, kao nakladnik „jeftinijih“ novina, ne može, budući da ta naknada ovisi o (unaprijed nepoznatom) broju prodanih i vraćenih primjeraka (remitendi). Agencija je također utvrdila da opisanim postupanjem prijavljeni distributeri dovode prijavitelja u nepovoljniji položaj na njegovom tržištu, povezanom tržištu nakladnika dnevnih novina.

⁴⁸ Čl. 35 st. 3 Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 122/03) glasi: „U ocjeni oblika sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja koji mogu utjecati na trgovinu između Republike Hrvatske i Europskih zajednica, Vijeće u skladu s člankom 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske (NN - Međunarodni ugovori 14/01), primjenjuje na odgovarajući način kriterije koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama.“ Nakladni Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09) je odredbom čl. 74 propisivao da se u primjeni tog Zakona, a osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju propisa, u skladu sa čl. 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju primjenjuju se na odgovarajući način kriteriji koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama.

Međutim, budući da su prijavljeni distributeri, s jedne strane, imali vladajući položaj na jednom tržištu (tržište distributera dnevnih novina), dok je do navodnog ograničenja tržišnog natjecanja došlo na drugom tržištu (tržištu nakladnika dnevnih novina), postavilo se pitanje da li se može govoriti o ograničavanju tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja ukoliko se vladajući položaj odnosi na jedno tržište, a do ograničenja natjecanja dolazi na drugom tržištu. Nadalje, s obzirom da je Agencija u postupku utvrdila da neovisno o spornoj naknadi za distribuciju, tržišni udio prijavitelja na tržištu nakladnika raste u odnosu na konkurenciju koja je navodno u povoljnijem položaju, postavilo se i pitanje da li je potrebno da zlouporaba vladajućeg položaja i efektivno dovede do negativnog učinka po tržišno natjecanje, ili je dostatna već i sama mogućnost da takvo ponašanje prouzroči navedeni negativni učinak. I konačno, s obzirom da je nakladnik u postupku isticao da prijavljeni distributeri spornim uvjetima poslovanja štete i potrošačima, budući da su nakladnici obeshrabreni u namjeri spuštanja cijene dnevnih novina, postavilo se i pitanje da li je nužno da potrošačima nastupi izravna šteta da bi se radilo o zlouporabi vladajućeg položaja.

U svojoj odluci iz 2010. g.⁴⁹, Agencija se u obrazloženju zauzetih stavova i zaključaka u pogledu spornih pravnih pitanja pozvala na relevantne odredbe domaćeg Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, ali i na praksu Suda EU, kao i na citirane odredbe čl. 35 st. 3 Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i čl. 70 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sadržajno jednaku ranije važećem Privremenom sporazumu, kao pravnom osnovu za primjenu te prakse. Primjenom relevantne sudske prakse, Agencija je utvrdila da zlouporaba poduzetnika koji ima vladajući položaj na jednom mjerodavnom tržištu (u konkretnom slučaju, tržište distributera) postoji i u situacijama kad određeno ponašanje ima učinak na nekom drugom, povezanom tržištu (u konkretnom slučaju, tržištu nakladnika) ako postoje jasne poveznice⁵⁰; da nije nužno da je zlouporabom vladajućeg položaja došlo do učinka po tržišno natjecanje, već je dovoljna mogućnost da poduzetnik ima namjeru zlouporabiti vladajući položaj i da njegovo ponašanje može imati ograničavajući učinak na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu⁵¹, te da zlouporaba vladajućeg položaja ne obuhvaća samo ona postupanja koja potrošačima štete izravno, već i ona postupanja poduzetnika u vladajućem položaju koja smanjivanjem učinkovitog tržišnog natjecanja neizravno štete potrošačima⁵².

Primjenom svih navedenih izvora prava, Agencija je u citiranoj odluci utvrdila da su prijavljeni distributeri, spornim uvjetima poslovanja, prijavitelja doveli u neravnopravan položaj u odnosu na konkurenciju na povezanom tržištu nakladnika dnevnih novina, te da taj negativni učinak može dovesti do zatvaranja tržišta i može dovesti do otežanog pristupa tržištu na nove poduzetnike koji svoje novine žele prodavati po nižoj cijeni, što sve u konačnici može dovesti do štete za potrošače koji taj proizvod neće moći dobiti po nižoj cijeni. Uz navedeno obrazloženje, Agencija je, između ostalog, utvrdila da prijavljeni distributeri primjenom općih uvjeta poslovanja zlouporabljuju zajednički vladajući položaj na mjerodavnom tržištu trgovine općeinformativnim dnevnicima na veliko na teritoriju Republike Hrvatske, pri čemu je takvu zloupotrebu utvrdila samo u odnosu na razdoblje počev od 2. ožujka 2005. g. nadalje, dakle tek

⁴⁹ Rješenje Klasa: UP/I-030-02/2005-01/43, Urbroj: 580-02-07-41-221 od 15. 10. 2007.

⁵⁰ Rješenje Suda C-497/99 P od 10. 07. 2001. (Irish Sugar plc protiv Komisije Europskih zajednica, dalje: predmet „Irish sugar“), Presuda Suda C-95/04 P od 15. 03. 2007. (British Airways plc protiv Komisije Europskih zajednica).

⁵¹ Presuda Prvostupanjskog suda T-203/01 od 30. 09. 2003. (Manufacture française des pneumatiques Michelin protiv Komisije Europskih zajednica), predmet „Irish sugar“.

⁵² Predmet „Irish sugar“.

od dana stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, iako su sporni opći uvjeti poslovanja bili donijeti još 2002. g, odnosno 2004. g. Ovo je vjerojatno posljedica citirane odredbe čl. 35 st. 3 novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, koja izričito upućuje na primjenu tog Sporazuma.

Protiv ovakve odluke jedan od prijavljenih distributera podnio je tužbu Upravnom sudu, ističući, između ostalog, da je Agencija pogrešno primijenila materijalno pravo time što je pobijano rješenje utemeljila na sudskoj praksi Europskih zajednica. U tužbi je naveo da ta praksa može biti korištena samo u slučaju pravnih praznina ili dvojbi u tumačenju domaćih propisa, i to kao sredstvo za njihovu interpretaciju, a da Agencija nije obrazložila o kojoj se konkretno pravnoj praznini radilo i u čemu se sastojala dvojba u pogledu tumačenja hrvatskih propisa, odnosno na koji je način koristila navedene sudske presude pri donošenju pobijane odluke.

Upravni sud, presudom iz 2010. g.⁵³, odbio je tužbu, obrazlažući da je Agencija na temelju Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zakonito i ispravno primijenila sudsku praksu Suda EU, koja predstavlja važan interpretativni instrument za primjenu hrvatskih propisa u slučaju pravnih praznina ili dvojbi.

Tisak je protiv citirane presude podnio ustavnu tužbu Ustavnom sudu, pozivajući se na povredu načela zakonitosti, te prava na jednakost pred zakonom, kao i svoje poduzetničke i tržišne slobode. Ustavni sud svojom je odlukom iz 2011. g.⁵⁴ odbio ustavnu tužbu, pri čemu se pozvao na svoju raniju odluku u predmetu koji se ticao spora između generalnog uvoznika i pojedinih distributera osobnih vozila, potvrdivši da su tijela koja primjenjuju pravo tržišnog natjecanja ovlaštena konzultirati relevantnu pravnu stečevinu Unije, uključujući i sudsku praksu Suda EU i Prvostupanjskog suda, no ne kao formalni i osnovni izvor prava, već podredno, kao važno pomoćno sredstvo za tumačenje domaćih propisa kao osnovnog izvora prava.

4. Zaključak

Iako pitanje primjene prava Unije u današnjem pravnom sustavu Hrvatske nije upitno, iz svega iznesenog razvidno je da je, i prije pristupa Hrvatske Uniji, europska pravna stečevina imala važan utjecaj na domaći pravni sustav, i to ne samo kroz usklađivanje domaćih propisa s onima Unije, već i putem prakse upravnih tijela i sudova, kroz koju se upravo u tom razdoblju iskristalizirala potreba primjene europske pravne stečevine kao pomoćnog sredstva u interpretaciji domaće pravne norme, o čemu je svoj stav dao i Ustavni sud. Pritom se pravo tržišnog natjecanja u tom pogledu izdvojilo kao pravno područje u kojemu je podredna primjena prava Unije u vidu „kriterija koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama“ bila ne samo dopustiva, već i obvezatna, i to prvotno temeljem odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma, koji su upućivali na takvu primjenu, a nakon 1. listopada 2003. g. i početka primjene novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, i temeljem izričite odredbe tog propisa. Međutim, iako pravo Unije u domaćem pravnom poretku općenito nije predstavljalo formalni izvor prava, ono je počev od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nedvojbeno predstavljalo važnu smjernicu za

⁵³ Presuda poslovnog broja Us-12775/2007-5 donijeta je 06. 05. 2010, kada je već bio poznat stav Ustavnog suda izražen u citiranoj odluci poslovnog broja U-III-1410/2007 od 13. 02. 2008.

⁵⁴ Odluka poslovnog broja U-III/4082/2010 od 17. 02. 2011, NN 28/11.

interpretaciju nejasnih ili nedorečenih domaćih propisa, kao i podlogu za popunjavanje pravnih praznina u domaćoj normi na način koji najviše odgovara smislu i duhu europske pravne stečevine.

Summary

*Although the European Union's *acquis communautaire* was not an integral part of the national legal system and legislation in the period before Croatia's accession to the EU, EU law still played a significant role in Croatian national legislation, both in creation of new laws and modification of existing ones, as well as in interpretation of ambiguous, vague or undetermined provisions of national laws and bylaws, especially in competition law cases. The grounds for such influence of EU law on national legislation was found in the Stabilisation and Association Agreement (hereinafter: SAA), an international treaty signed between the Republic of Croatia, European Communities and their Member States on October 29th 2001, which provided that Republic of Croatia shall endeavour to ensure that its existing laws and future legislation will be gradually made compatible with the *acquis communautaire*, and that national competent administrative bodies and courts, when assessing whether certain agreements and practices of undertakings or state itself are contrary to SAA's principles regarding the protection of the free market, shall resort to criteria arising from the application of the competition rules applicable in the Community, in particular from Articles 81, 82, 86 and 87 of the Treaty establishing the European Community and interpretative instruments adopted by the Community institutions. Relying on such provision of the SAA, the competent administrative body in Croatia and Administrative Court of the Republic of Croatia, in several competition law cases relied on EU law as a supplementary instrument for the interpretation of national legislation, in those situations where national law contained certain ambiguities or legal voids, or in situations where national legislation failed to regulate certain matters. The validity of such practice was disputed by unsatisfied parties, and consequently, the matter was brought before the Constitutional Court of Republic of Croatia, which in its decision dock.no. U-III-1410/2007 of February 13th 2008 adopted a standpoint that competent administrative bodies and courts, when assessing whether there has been a violation of free market in a certain case, are not only authorised but obliged to consult criteria and interpretative instruments adopted by the Community institutions, even when agreements and practices of undertakings in question pertain to the time period before the SAA came into force. However, the Constitutional Court of the Republic of Croatia emphasised that EU law should not be used as a formal and primary source of law in Republic of Croatia, but as a strong and important instrument for interpretation of national legislation or for filling its legal voids, but only to the extent that such interpretation is in the spirit of national legislation and is not in contradiction with its explicit provisions.*