

# Kontrola rada regulatornih agencija

---

Rečec, Josip

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:943638>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE

**KONTROLA RADA REGULATORNIH AGENCIJA**

ZAVRŠNI RAD

Autor: Josip Rečec

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, 2024. godina

## IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja Josip Rečec pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljen način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Josip Rečec, v.r.

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| 1. UVODNE NAPOMENE.....   | 1  |
| 2. OPĆENITO O REGULATORNIM AGENCIJAMA.....                        | 1  |
| 2.1. REGULATORNE AGENCIJE U HRVATSKOJ.....                        | 2  |
| 2.2. PREDNOSTI I NEDOSTACI REGULATORNIH AGENCIJA.....             | 3  |
| 3. ULOGA REGULATORNIH AGENCIJA.....                               | 4  |
| 4. NEOVISNOST REGULATORNIH AGENCIJA.....                          | 5  |
| 4.1. NEOVISNOST REGULACIJSKE FUNKCIJE U SUSTAVU JAVNE VLASTI..... | 6  |
| 5. OBILJEŽJA KONTROLE REGULATORNIH AGENCIJA.....                  | 6  |
| 5.1. PRAVNA ODGOVORNOST.....                                      | 7  |
| 5.2. FINACIJSKA ODGOVORNOST.....                                  | 7  |
| 5.3. POLITIČKA ODGOVORNOST.....                                   | 8  |
| 5.4. KONTROLA UČINKOVITOSTI.....                                  | 9  |
| 6. KONTROLA RADA OD STRANE HRVATSKOG SABORA.....                  | 9  |
| 7. UPRAVNOSUDSKA KONTROLA REGULATRONIH AGENCIJA.....              | 10 |
| 7.1. VISOKI UPRAVNI SUD KAO SUD PRVOG I ZADNJEG STUPNJA.....      | 11 |
| 7.2. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA PROTIV OPĆIH AKATA.....                | 12 |
| 7.3. USTAVNA TUŽBA.....   | 13 |
| 8. NADZOR USTAVNOSTI U EUROPI.....                                | 13 |
| 8.1. NJEMAČKA.....  | 13 |
| 8.2. AUSTRIJA.....  | 14 |
| 8.3. ČESKA.....   | 15 |
| 8.4. SLOVENIJA.....   | 16 |
| 8.5. ENGLESKA.....  | 17 |
| 9. PRILOZI ZA POBOLJŠANJE NADZORA NAD RADOM REGULATORNIH.....     | 17 |
| AGENCIJA  |    |
| 10. ZAKLJUČAK.....  | 19 |
| 11. POPIS LITERATURE.....   | 19 |

## SAŽETAK

Ovaj rad se bavi tematikom regulatornih agencija s naglaskom na kontrolu rada regulatornih agencija. U prvom dijelu rada, rad je fokusiran na objašnjavanje samog pojma regulatornih agencija i njihovog pravnog statusa i njihove uloge. Središnji dio je primarna zadaća ovog rada, a to je opisati i objasniti kontrolu rada samih agencija, od strane Hrvatskog sabora do upravnosudske kontrole. U drugom dijelu rada, rad pokazuje komparativnu praksu kontrole rada regulatornih agencija u različitim Europskim zemljama sa različitim pravnim tradicijama, uređenjem i pravnom kulturom.

## 1. Uvodne napomene

Regulatorne agencije su javne institucije koje samostalno kontroliraju i reguliraju pojedino sektorsko tržište i osiguravaju ravnopravnost na tržištu. Njihov osnutak vezan je za Ameriku no nalazimo ih već u 19 stoljeću u Skandinavskim zemljama. U Hrvatskoj se pojavljuju 1990-ih. Do povećanja broja agencija dolazi zbog prilagodbe europskoj pravnoj stečevini i sve jačem utjecaju američkog prava na ono europsko. One donose pojedinačne i podzakonske opće akte protiv kojih je omogućena upravnosudska zaštita i kontrola od strane Hrvatskog sabora. Agencije se osnivaju zakonom, dok hrvatski Ustav ne propisuje ništa o njima. Neki pravni stručnjaci poput Mecanovića<sup>1</sup> smatraju da bi se trebala osigurati i Ustavna regulacija državnih agencija ili barem donošenje lex generalisa u području državnih agencija. Neki pak smatraju agencije četvrtom granom vlasti jer objedinjuju sve tri vlasti. Od velike važnosti za njih su neovisnost i oblici odgovornosti odnosno kontrole agencija. U ovom radu ideja je predstaviti općenito regulatorne agencije, njihov nastanak i ulogu u svijetu i u Republici Hrvatskoj s posebnostima koja se odnose na hrvatski način regulacije statusa regulatornih agencija s posebnim naglaskom na kontrolu rada. Predstaviti će i komparativnu praksu u različitim Europskim zemljama te neke priloge za poboljšanje regulacije kontrole rada regulatornih agencija.

## 2. Općenito o regulatornim agencijama

Regulatorne agencije kao takve prvi puta uočavamo u SAD-u. Njihov nastanak praćen je ubrzanom tehnološkim i gospodarskim razvitkom Američkog društva, ali i samih Američkih jakih i velikih tvrtaka. Prve regulatorne agencije nalazimo u komunalnim djelatnostima, da bi danas pokrivale široku perspektivu poslova od općeg interesa (telekomunikacije, zdravstvo). Taj daljnji razvoj agencija bio je u cilju ograničavanja krupnih korporacija, ali zapravo je bio u njihovom interesu. Prvotno smo imali agencije na razini pojedine savezne države da bi se kasnije pojavila potreba i za agencijama na federalnoj razini. Poglavitito nakon što su neke komunalne djelatnosti prelazile državne granice. Poput, prometne infrastrukture kao što su ceste i željeznice. Prva regulatorna agencija u svijetu utemeljena je 1887. godine pod nazivom

---

<sup>1</sup> Ivan Mecanović, Predrag Zima, Zvonko Novosel Dolnjak, Državne (regulatorne) i javne agencije, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2011., str. 223.

*Interstate Commerce Commission*<sup>2</sup>. U praksi se razvilo da je osnivač agencija Kongres. Postoji dvojaka vrsta agencija u SAD-u, ona koja donose opće akte u postupku koji podsjeća na zakonodavan postupak i ona koja odlučuju zavisno od slučaja do slučaja u postupku nalik na sudski, ali nemaju mogućnost donošenja općih pravila.<sup>3</sup> Regulatorne agencije u SAD-u donose velik broj propisa, radi se i brojevi od sedam do devet tisuća godišnje što spojimo li s ostalim propisima koji se donose u SAD-u čini ogroman broj pravnih propisa<sup>4</sup>. Pravi cilj osnivanja agencija u SAD-u bio je da se stvore nezavisne institucije izvan izvršne uprave, a pod kontrolom zakonodavne vlasti. U praksi su se agencije osamostalile i od izvršne i od sudske vlasti postajući stanovita konkurencija sudskim postupcima. Nastanak agencija nije vezan samo uz SAD nego ga nalazimo i u zemljama Skandinavije već u 19. stoljeću. U Europskoj uniji nalazimo izvršne i regulatorne agencije. Uređenje statusa i ovlasti regulatornih agencija ponajviše je ostavljeno nacionalnim zakonodavstvima samih država članica. Europskim pravnim normama propisuju se samo one ovlasti koje su nužna da bi regulatorne agencije mogle efikasno i redovno obavljati poslove iz svoje nadležnosti. U Europskoj uniji jedino Europska komisija ima pravo općeg normiranja, agencije ne mogu donositi opće akte, ali je njihov doprinos normiranju Europske Komisije značajan.<sup>5</sup> Nastanak regulatornih agencija se očituje i u liberalizaciji i privatizaciji službi od općeg ekonomskog interesa i njihovom prepuštanju tržištu, dolazi do potrebe regulacije i zaštite konzumenata. Tendencija rasta javnih službi, privatnih aktera na tržištu, outsourcing, koncesije, javno-privatna partnerstva. Jačanje lokalne samouprave, regionalnih vlasti, participacija i uključivanje građana kao konzumenata usluga ne samo kroz tradicionalne načine komunikacije s javnim službama, nego i kroz suvremene razvijene informatičko-komunikacijsko tehnologije. Sve to dovodi do pojave neovisnih regulatornih tijela ne samo u pitanjima službi od općeg ekonomskog interesa nego i u klasičnim upravnim resorima poput pravosuđa.<sup>6</sup>

## 2.1. Regulatorne agencije u Hrvatskoj.

---

<sup>2</sup> Frane Staničić, Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova, treći zagrebačko - skopski kolokvij, Skopje 2013, str. 62.

<sup>3</sup> Ibid., str. 63.

<sup>4</sup> Mecanović et al, op. Cit. (bilj. 1), str. 178.

<sup>5</sup> Staničić, op. cit. (bilj 2), str. 63.

<sup>6</sup> Ivan Koprić: Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore u: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur) Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih sužbi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Zagreb 2013., str. 6.

U Republici Hrvatskoj prve agencije su se osnovale prije tridesetak godina. Prva takva je bila je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja iako nije imala ovlast donositi opće akte. Oko definiranja pojma samih regulatornih agencija podijeljena su mišljenja. U pravnoj teoriji se regulatornim agencijama smatraju pravne osobe odvojene od ministarstava osnovane u ime Republike Hrvatske ili Vladinom uredbom sa ciljem regulacije i praćenja određenog sektora, sa alatima donošenja pravnih propisa, odnosno agencije koje su autonomne. Postoje tri kriterija koja pravna osoba mora zadovoljavati da bi ju smatrali regulatornom agencijom: 1. da je pravna osoba osnovana zakonom s javnim ovlastima izvan državne uprave, 2. da im je dodjeljena ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka, 3. da protiv pojedinačne odluke žalba nije dopuštena.<sup>7</sup> Još jedan kriterij koji bi istaknuo njihovu neovisnost bi bio taj da odgovaraju zakonodavnom tijelu odnosno saboru.<sup>8</sup> U skladu s ovim kriterijima imamo pet regulatornih agencija, a to su: 1. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, 2. Agencija za elektroničke medije, 3. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, 4. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, 5. Hrvatska agencija za regulaciju energetskih djelatnosti. Sve one podliježu navedenim kriterijima i sve su osnovane zakonom. Postoje i druge agencije, ali bez regulatornih ovlaštenja. U pravnoj teoriji postoji dilema oko statusa regulatornih agencija, ili su one osobe sui generis ili da se one osnivaju kao javne ustanove.<sup>9</sup> Mišljenja sam da postoji utemeljenje za prvu tezu, u prilog tome ide da je to novina za naš pravni sustav i da se radi zapravo o četvrtoj grani vlasti izvan podjele na sudsku zakonodavnu i izvršnu. Međutim u Hrvatskom zakonodavstvu regulatorne agencije su približene ustanovama, sam zakonodavac je sljedio Zakon o ustanovama prema kojem su osnovane regulatorne agencije. A to možemo uvidjeti od samog načela djelovanja, ustrojstva i samih tijela koja su odgovorna za vođenje agencija.

## 2.2. Prednosti i nedostaci regulatornih agencija.

Nezavisna regulacijska tijela bilo da su zvana komisije, vijeća, agencije morale bi imati šire znake autonomnije. U organizacijskom, financijskom, personalnom (viša razina znanja stručnog osoblja), pravnom, neovisnom od političkog utjecaja i svakom drugom obliku koji čini tijelo manje neovisnijim. One nisu dio državne uprave, ali potpadaju pod sastav javne

---

<sup>7</sup> Staničić, op. cit. (bilj. 2), str. 65.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., str. 68.



uprave. Dobre strane neovisnih regulatora su da se na njih ne prima politički utjecaj, odnosno da djeluju po svojoj unutarnjoj logici, a ne po partikularnim političkim interesima, zatim daju znatan udio promoviranju profesionalnosti, štite javne interese poput kvalitete, dostupnosti, pouzdanosti usluga, pouzdanije štite građane i slabije na tržištu, sprečavajući stvaranje monopola i na kraju pouzdano reguliraju sektorsko tržište.<sup>10</sup> Loše strane su im što zamršuju diobu vlasti (agencija kao četvrta grana vlasti?), Mnogi pravni stručnjaci se spore oko toga narušavaju li regulatorne agencije trodiobu vlasti. To pitanje čak i u pradomovini regulatornih agencija u SAD-u nije posve riješeno. Naime, regulatorne agencije imaju kombinaciju zakonodavnih, sudskih i izvršnih vlasti. S druge strane neki smatraju da se narušava trodioba vlasti, drugi pak stavljaju regulatorne agencije u izvršnu granu vlasti zbog toga jer je njihovo funkcioniranje utemeljeno na zakonodavnoj ovlasti.<sup>11</sup>

Još jedna od mana Agencija jest da stvaraju puno propisa, već smo rekli u SAD-u od sedam do devet tisuća godišnje, ponekad u pitanje dolazi njihova politička neovisnost i druga pitanja neovisnosti, ponekad mogu se izmaknuti odgovornosti i nadzoru bilo društvenom, sudskom ili političkom i pod rizikom su da ne potpadnu pod utjecaj onih koje bi trebali regulirati.<sup>12</sup>

### 3. Uloga regulatornih agencija

Regulatorne agencije dolaze zajedno sa promijenjenom doktrinom same države, dolazi do uspona novog javnog menadžmenta i zamjenom socijalne države koja je nerijetko djelovala intervencionistički u slobodno tržište mjerama stabilizacije i redistribucije dobara, ali i pružanjem usluga sa vlastitim kapacitetima. Novi javni menadžment je uzjahao na dolasku neoliberalnih političara na vlast u Britaniji i SAD-u. I u Europi dolazi do regulatorne funkcije države koja izlazi iz ekonomske aktivnosti i zadržava se samo na regulaciji odnosno normiranju okvira za ponašanje na tržištu. Regulatorna država osobito se oslanja na privatne aktere u pružanju javnih usluga, liberalizaciji i naplati tržišne cijene usluga, privatizacijom sektora javnih usluga odnosno velikih monopolista na tržištu. U regulacijskoj državi temeljni instrument su neovisni regulatori. Dolazi do zapravo jednog paradoksa, deregulacije i istodobno nove regulacije određenih sektora. Veliku ulogu u poticanju formiranja imaju i

---

<sup>10</sup> Koprić, op. cit. (bilj. 6), str. 10.

<sup>11</sup> Ivan Mecanović et al, op. cit. (bilj. 1), str. 178.

<sup>12</sup> Koprić, op. cit (bilj. 6), str. 9.

globalizacijski procesi i sama Europska Unija i ostale međunarodne organizacije poput primjerice Svjetske Banke.<sup>13</sup> Regulacijske agencije uređuju i nadziru ponašanje određenih aktera u određenom sektoru. Imaju normativnu nadležnost, donošenja podzakonskih akata, odlučuju u konkretnim slučajevima, mogu i sankcionirati aktere po potrebi. Njihova svrha je u rješavanju određenih problema na tržištu, bilo da ih je samo tržište uzrokovalo ili pak zbog nedovoljne efikasnosti tržišta. Možemo ih razlikovati radi li se o službama od općeg ili gospodarskog interesa te su one formirane po kriteriju svrhe i djeluju po svim segmentima od pripreme do implementacije.<sup>14</sup> Agencije u gospodarskoj sferi interesa imaju nešto labaviju kontrolu kako bi se osigurala njihova neovisnost. U socijalnoj sferi interesa fokusirani su na ostvarivanje kvalitete usluge pa je stoga i kontrola intenzivnija. Najcitiranija je klasifikacija Hooda i suradnika po kojoj regulaciji uključuje “formulacija ciljeva, donošenje pravila i postavljanje standarda; (2) nadgledanje, prikupljanje informacija, kontrola, inspekcija, revizija, evaluacija; (3) primjena pravila, utjecanje na ponašanje, primjena nagrada i kazni”<sup>15</sup>

#### 4. Neovisnost regulatornih agencija

Neovisnost je i definirana pravnim putem uključujući mehanizme koji bi trebali jamčiti samo neovisno i autonomno djelovanje regulatornih agencija. Načelno neovisnost uključuje organizacijsko-menadžersku autonomiju i političku autonomiju.<sup>16</sup>

Organizacijsko-menadžerska neovisnost uključuje autonomiju pitanja personala,, samostalnosti menadžera organizacije, određivanja plaća, unutarnje strukture organizacije te financijsku autonomiju bilo u nižem obliku prihoda iz proračuna ili punu autonomiju raspolaganja vlastitim приходima i samostalnim raspolaganjem viškovima koji se trebaju iskoristiti u korist razvoja organizacije ili djelatnosti koju regulira. Puna financijska autonomija može doći u problem u vremenima krize što može proizvesti krizu učinkovitosti same organizacije. Važno je naglasiti da u pitanjima statusa službenika mjerodavan je zakon o radu, a ne zakon o državnim službenicima. Politička neovisnost odnosi se na nepristranost i

---

<sup>13</sup> Ivana Bajakić: Razvoj regulatornih agencija uvjetovan gospodarskim ciklusima s osvrtom na Američku i Europsku regulaciju tržišta kapitala, u: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur) Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih sužbi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Zagreb 2013. str. 59.

<sup>14</sup> Anamarija Musa: "Agencijski model javne uprave", Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014, str. 506.

<sup>15</sup> Anamarija Musa: Dobro upravljanje u Hrvatskim regulacijskim agencijama prema pravnom okviru, u: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur) Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih sužbi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Zagreb 2013. str. 109.

<sup>16</sup> Ibid., str. 122.

zaštitu od pritiska bilo političkih aktera ili od strane aktera na tržištu, reguliranih aktera. Politička neovisnost uključuje tri neovisnosti, pravnu, političku i autonomiju u odlučivanju.<sup>17</sup> Pravna neovisnost podrazumijeva pravnu osobnost zajamčenu zakonom kao i ovlasti utemeljene u zakonu. Osim toga politika samostalnog odlučivanja uključuje samostalno donošenje općih pravila, pojedinačnih pravila, mišljenja i slično. Treće, politička neovisnost o interesima političkih aktera kroz stručno izabrano vodstvo i stručno osoblje neovisno o trenutnim kratkoročnim političkim podjelama i ciljevima što se najbolje može postići kroz uvođenje merit načela.

#### 4.1. Neovisnost regulacijske funkcije u sustavu javne vlasti

Sama neovisnost regulatornih tijela je propisana zakonom, a vanjska ocjena o neovisnosti je na zakonodavnoj i izvršnoj vlasti jer one su involvirane u izbor upravljačkih struktura i određivanju glavnih ciljeva ili akceptiranja rezultata rada putem jednogodišnjih izvješća. Nadzor zakonitosti je na sudskoj vlasti o čemu ću više u drugim poglavljima ovog rada. Uz odgovornosti na nacionalnoj razini, regulatorne agencije su involvirane i na međunarodnom aspektu putem Europske Komisije i međunarodnih regulatornih tijela. Regulaciju dostupnosti i kvalitete usluge može vršiti na primjer na nacionalnoj razini vlada kroz strategije ili Europska unija uredbama koje su izravno primjenjive u nacionalnom pravu država članica

#### 5. Obilježja kontrole regulatornih agencija

Agencije prolaze kroz različite oblike kontrole odnosno odgovornosti. Kroz pravnu kontrolu zakonitosti akata, formalnu i materijalnu usklađenost. Prolaze kroz financijsku kontrolu, kroz nadzor efektivnog i ekonomičnog korištenja financijskih sredstava, bilo iz vlastitih prihoda i viškova (puna financijska autonomija) ili iz proračuna. I prolaze kroz političko demokratsku kontrolu vanjskog nadzora nad radom i ostvarivanjem zacrtanih ciljeva od strane zainteresirane javnosti i stručne javnosti i od političkih aktera<sup>18</sup>. Imamo i kontrolu učinkovitosti nad postizanjem ciljeva koje su odredili osnivačji. Bazični instrument kontrole ima djelovanje ex ante kroz pravni temelj koji zadaje pravni okvir djelovanja i ex post kontrolu kao pravnu, financijsku odgovornost.<sup>19</sup> Imamo načelne propise kojima se proklamira transparentno,

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., str. 141.

<sup>19</sup> Ibid.

rensponzivno, otvoreno, objektivno, lege artis djelovanje. Agencije imaju i visok stupanj stručne neovisnosti osoblja koje je profesionalno birano i zbog drugih instrumenata zaštite kao što je inkompatibilnost, ali politička neovisnost ponajviše ovisi o upravljačkoj strukturi sam organizacije.

### 5.1. Pravna odgovornost

Temelj pravne odgovornosti regulatornih agencija se nalazi osim u pravnoj regulaciji postupanja agencije sukladno Zakonu o općem upravnom postupku (agencija kao javnopravno tijelo dužno je postupati sukladno ZUP-u) i u upravnom nadzoru i u sudskom nadzoru odluka agencija. Odgovornost se također očituje i u pravnoj osnovi za osnivanje, djelovanje i organizaciju same agencije. Pravna odgovornost je u načelu o utvrđena kao upravnosudska kontrola zakonitosti upravnih odluka. Kontrola zakonitosti općih akata pravnih osoba s javnim ovlastima vrši se od strane Visokog upravnog suda. Kod regulatornih agencija je specifično što ne podliježu kontroli svojih odluka od strane viših tijela odnosno ministarstava. To je osnova njihove neovisnosti. (U pravnoj teoriji se izdvaja da su regulatorne agencije samostalne pravne osobe javnog prava odvojene od ministarstva osnovane u ime Republike Hrvatske u svrhu obavljanja upravnih poslova to jest regulacije određenog tržišta.)<sup>20</sup>. Kao što smo rekli protiv pojedinačne odluke agencije nije dopušteno podnijeti žalbu, već je pravna zaštita osigurana pokretanjem upravnog spora. Uopće govoreći o pravnoj odgovornosti kao izazov se nameće održavanje odgovarajuće razine odgovornosti i odgovarajuće razine kontrole agencija, ključno je kako balansirati između ta dva elementa agencija.<sup>21</sup>. Po nekim propisima postoji odredba o upravnom nadzoru od nadležnog ministarstva (HERA, AZVO, ASZ) <sup>22</sup>

### 5.2. Financijska odgovornost

---

<sup>20</sup> Frane Staničić, Kontrola rada regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. Forum za javnu upravu Javne agencije u potrazi za reformom. Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu. Zagreb 2017., str. 65.

<sup>21</sup> Musa, op. cit. (bilj. 15), str. 112.

<sup>22</sup> Članak 27.a, stavak 2 Zakona o regulaciji energetske djelatnosti NN 177/04, 76/07: "Nadzor nad zakonitošću rada i općih akata obavlja Ministarstvo". Članak 105, stavak 1 Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti NN 119/22: "Upravni nadzor nad provedbom ovoga Zakona obavlja Ministarstvo". Članak 139. Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava NN 63/20: "Upravni nadzor nad Agencijom obavlja Ministarstvo".

“Financijska odgovornost se sastoji od kontrole samog financijskog vođenja agencija koja je prema postojećim propisima raznolika i netipizirana”<sup>23</sup> Nekoliko je instrumenata kojima se kontrolira financijska odgovornost. Na primjer obveza podnošenja godišnjeg plana i prihoda ili financijskog plana na odobrenje ministarstvu financija. Ima propisa u kojima je sadržan financijski nadzor tako je za HERU nadležno ministarstvo financija.<sup>24</sup> Kontrola se razlikuje ovisno o samom financiranju agencija, da li stječe prihode iz proračuna pa su podložni kontroli Državnog ureda za reviziju po pravnim pravilima koja vrijede za proračunske korisnike ili su podložni kontroli od strane neovisne revizije po pravilima koja vrijede za neprofitne organizacije. Pa tako HERA i HAKOM podliježu godišnjoj reviziji od strane ovlaštenog neovisnog revizora o kojem sami donose odluku.<sup>25</sup>

### 5.3. Politička odgovornost

Osnovni element političke odgovornosti je obveza izvješćivanja o radu agencije bilo kroz redovna godišnja izvješća ili izvanredna izvješća. Sve agencije podnose izvješća Hrvatskom saboru dok HANFA i HAKOM podnose izvješća i Vladi Republike Hrvatske<sup>26</sup>. Drugi element političke odgovornosti su propisi koji sadrže odredbu da je rad agencija javan<sup>27</sup>. U nekim slučajevima načelo javnosti je detaljnije uređeno pa postoji obveza općih ili pojedinačnih odluka u narodnim novinama ili na mrežnim stanicama. Još jedan element jačanja političke odgovornosti je komunikacija i suradnja s drugim tijelima, bilo iz inozemstva ili iz države. Na primjer HANFA ima obavezu surađivati s Vladom Republike Hrvatske, Hrvatskom narodnom bankom i drugim međunarodnim organizacijama<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Musa, op. cit. (bilj. 15), str. 142.

<sup>24</sup> Članak 27.a, stavak 3 Zakona o regulaciji energetske djelatnosti NN 177/04, 76/07: “Nad financijskim poslovanjem Agencije nadzor obavlja nadležno središnje tijelo državne uprave, odnosno pravna osoba koja za to ima ovlast”

<sup>25</sup> HERA Statut, <https://www.hera.hr/hr/docs/Statut.pdf>. (18.01.2024), HAKOM Statut, [https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/Statut%20HAKOM-a%20NN%2011\\_19.pdf](https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/Statut%20HAKOM-a%20NN%2011_19.pdf) (18.01.2024)

<sup>26</sup> Musa, op. cit. (bilj. 15), str. 143.

<sup>27</sup> Članak 26.a, stavak 2 Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja NN 79/09, 80/13, 41/21: “Rad Agencije je javan“. Članak 14. stavak 2 Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05, 154/11, 12/12: „Agencija će upoznavati javnost s ulogom i načinom funkcioniranja financijskog sustava, uključujući razvijanje svijesti o koristima i rizicima koji su povezani s različitim vrstama ulaganja i financijskih poslova“. Članak 7. Stavak 3. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18: „Rad Agencije je javan“. Članak 73. stavak 4 Zakona o elektroničkim medijima, NN 111/21, 114/22: „Rad Agencije je javan“. Članak 9. stavak 5 Zakona o elektroničkim komunikacijama, NN 76/22: „Rad Agencije je javan“.

<sup>28</sup> Musa, op. cit. (bilj. 15), str. 145.

Participacija kao oblik sudjelovanja zainteresirane javnosti u samo pripremanje odluka od velike je važnosti za regulatorna tijela pa nerijetko imamo odredbe o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Neke agencije to imaju propisano, dok druge agencije imaju razna savjetodavna tijela.

#### 5.4. Kontrola učinkovitosti.

Kontrola učinkovitosti je vrlo važan oblik odgovornosti koji se očituje u tome koliko su agencije učinkovite odnosno postizu li svoj cilj i zacrtanu svrhu agencije i rezultate postavljene od osnivača. Rudimentarno oblik kontrole učinkovitosti je obveza donošenja godišnjih programa rada agencija kao polaznih točki za godišnja izvješća. Kontrola učinkovitosti nije posebno uređena u ugovorima o učinku ili kontrole rezultata.

#### 6. Kontrola rada od strane Hrvatskog sabora

Kao što smo naveli temeljno obilježje agencija je njihova autonomija koja znači da agencije odgovaraju isključivo Hrvatskom saboru kojem su obavezna davati godišnja izvješća i koji temeljem prijedloga Vlade Republike Hrvatske imenuje članove upravnih vijeća agencija.<sup>29</sup> O tim godišnjim izvješćima koje agencije šalju Saboru, Sabor glasuje. To je jedan vid kontrole putem Hrvatskog sabora. Drugi vid kontrole je da na prijedlog Vlade Republike Hrvatske razriješi članove upravnih vijeća no to nije adekvatno što je vidljivo iz slučaja iz 2015. godine kada je Hrvatski sabor odbio potvrditi izvješće HAKOM-a što nije imalo nikakvih konzekvenci na članove upravnog vijeća.<sup>30</sup> Vidljivo je da nijednim zakonom nije propisano da odbijanje potvrde izvješća dolazi do razrješenja članova upravnog vijeća. Zakonodavac se izgleda vodio za punom neovisnošću članova vijeća osim u zakonom nabrojenim slučajevima razrješenja članova upravnih vijeća. Neki pravnici poput Petrovića<sup>31</sup> smatraju saborsku ex post kontrolu dostatnom ne ulazeći u samu učinkovitost dok ju drugi pravnici poput Staničića smatraju neadekvatnom.<sup>32</sup> Vjerojatno je da saborska kontrola nije

---

<sup>29</sup> Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, <https://informator.hr/strucni-clanci/kontrola-nad-radom-regulatornih-agencija-u-republici-hrvatskoj>, (14.12.2023.)

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Josip Vučković Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, Hrvatsa i komparativna javna uprava, 16(2016), br. 2, str. 356.

<sup>32</sup> Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, <https://informator.hr/strucni-clanci/kontrola-nad-radom-regulatornih-agencija-u-republici-hrvatskoj>, (14.12.2023.)

najefikasnija jer ne propisuje sankcije. A još je pravni teoretičar Kelsen govorio da nema pravne norme bez sankcije.

## 7. Upravnosudska kontrola regulatornih agencija

Upravnosudska kontrola rada regulatora je drugi i učinkovitiji oblik kontrole nad radom regulatornih agencija pomoću upravnog spora. Jer regulatori osim što imaju pravo donositi opće akte imaju i pravo odlučivati o pravima, obvezama i interesima stranaka u upravnom postupku. One donose rješenja protiv kojih kao što smo kazali nema žalbe već je jedini put pravne zaštite upravni spor. Prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima<sup>33</sup> pravna zaštita se odvijala po starom zakonu koji je Upravnom sudu načelno davao mogućnost za usmenom raspravom kada to smatra potrebnim, međutim u praksi je to bilo vrlo rijetko pa je sud odlučivao u nejavnih sjednicama što je bilo u suprotnosti sa Europskom konvencijom.<sup>34</sup> Kada je novi zakon stupio na snagu, utemeljilo se načelo usmene rasprave odnosno da sud odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave koja može biti ne održana samo u slučajevima propisanim zakonom.<sup>35</sup> To je omogućilo jaču poziciju stranaka da ostvare svoja prava i interese. Uz to ratio zakonodavca je provođenje sporova pune jurisdikcije odnosno usvajajući tužbu i sud je dužan sam riješiti upravnu stvar. Ostalo je otvoreno pitanje da li novi zakon pruža veću zaštitu pravima stranaka. Da bi znali odgovor na to pitanje treba vidjeti u kojim se slučajevima neće provesti spor pune jurisdikcije, to jest kada će se stvar vratiti na rješavanje regulatornim agencijama te onda to usporediti sa slučajevima kad su sudovi rješavali u sporu pune jurisdikcije. Upravni sudovi neće rješavati u sporu pune jurisdikcije zbog same prirode stvari ili kada je regulator odlučivao po diskrecijskoj ocjeni.<sup>36</sup> A zakoni koji uređuju sektore tržišta, poput primjerice Zakona o tržištu kapitala daju mogućnost regulatoru odlučivanja po diskrecijskoj ocjeni. U tim slučajevima sudovi neće moći ulaziti u spor pune jurisdikcije, ali ono što uvijek mogu je to da odlučuju o zakonitosti i o granici svrhe i ovlasti koja je dana. Postoje dvije mogućnosti, prva da sud odluči da mu sama priroda stvari onemogućava da sam riješava stvar, sud u tom slučaju će usvojiti tužbu i vratiti predmet na

---

<sup>33</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 96/16, 29/17, 110/21

<sup>34</sup> Staničić, op. cit. (bilj. 2), str. 79.

<sup>35</sup> "Sud može riješiti spor bez rasprave: 1. ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti, 2. u predmetu u kojem se rješava na temelju pravomoćne presude donesene u ogleđnom sporu, 3. ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadržava nedostatke koji sprječavaju ocjenu njihove nezakonitosti, 4. ako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu, izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, 5. ako se stranke o tome izrijekom suglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze"

<sup>36</sup> Staničić, op. cit.(bilj. 2), str. 80.

ponovno odlučivanje i poništiti odluku, ako je razlog poništenja procesne prirode, a upravni sud nije ulazio u meritum, tuženo tijelo može o meritumu isto odlučiti, uz uvjet da ispravi procesne pogreške. Druga mogućnost je da upravni sud odluči o meritumu, što onda obvezuje tuženo tijelo, odnosno ono je vezano pravnim shvaćanjem suda. U praksi se postavilo pitanje što ako tijelo u roku od 30 dana ne donese novo rješenje u skladu sa pravnim shvaćanjem suda? Moguća su dva odgovora, ili da je riječ o novom upravnom sporu u kojem će se zahtijevati donošenje odluke koja nije donošena u za to propisanom roku ili da se primjeni članak Zakona o upravnim sporovima i izravno od suda traži izvršenje svoje presude. Po statistikama tužba protiv regulatornih agencija rijetko uspijeva, primjerice 2022 godine protiv odluka HANFA-e je pokrenuto trinaest upravnih sporova, svi sporovi su u tijeku, osim jednoga koji je okončan u korist HANFA-e, a od 2018 godine sve sporove koji su vođeni pred upravni sudom HANFA je dobila, no još su neki sporovi u tijeku.<sup>37</sup> HAKOM-u je 2022 godine potvrđeno 85,7 posto odluka, dok je poništeno 14,3 posto odluka<sup>38</sup>. Mogućnost obrazloženja je da su službenici u agencijama specifično školovani i specijaliziraniji od službenika u drugim tijelima. Turudić navodi da HAKOM “donosi iznimno kvalitetne pojedinačne akte protiv kojih je teško podnijeti tužbu”<sup>39</sup> međutim nešto je i do stručnosti sudaca i njihovog benevolentnost priklanjanja pravnom mišljenju regulatora koji se čini jednostavniji nego involviranje u sam meritum stvari. Rješenje tome kako predlaže Staničić, bi moglo biti ujednačavanje pravne sudske zaštite i odrediti jedan sud stvarno i mjesno nadležan ili sporove oko regulatornih tijela prebaciti u isključivu nadležnost Visokog upravnog suda.<sup>40</sup>

## 7.1. Visoki upravni sud kao sud prvog i zadnjeg stupnja

Sudska zaštita nije jednako određena, protiv rješenja HANFA-e, AZEM-a, HERA-e sudsku zaštitu pružaju prvostupanjski upravni sudovi. Kod HAKOM-a je na dva načina riješena sudska zaštita, protiv većine odluka nadležan je Visoki upravni sud, a iznimno u sporovima krajnjih korisnika i operatera sudsku zaštitu pružaju prvostupanjski upravni sudovi<sup>41</sup>. U dva propisa (Zakon o elektroničkim komunikacijama i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja) je zakonodavac odredio Visoki upravni sud kao jedini stvarno i mjesno nadležan sud u rješavanju sporova

---

<sup>37</sup> Godišnje izvješće, [https://www.hanfa.hr/media/ipzbwblu/gi-2022\\_finalno1.pdf](https://www.hanfa.hr/media/ipzbwblu/gi-2022_finalno1.pdf), (14.12.2023.)

<sup>38</sup> Godišnje izvješće, [https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2023/izvjesca\\_i\\_planovi/HAKOM%20GI2022%20HR.pdf?vel=2518440](https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2023/izvjesca_i_planovi/HAKOM%20GI2022%20HR.pdf?vel=2518440), (14.12.2023.)

<sup>39</sup> Staničić, op. cit. (bilj 2), str. 82.

<sup>40</sup> Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, <https://informatior.hr/strucni-clanci/kontrola-nad-radom-regulatornih-agencija-u-republici-hrvatskoj>, (14.12.2023.)

<sup>41</sup> Staničić, op. cit. (bilj. 20), str. 68.



protiv regulatornih agencija. Kod ATZN-a nadležnost se stavlja pod Visoki upravni sud zbog neekonomičnosti edukacije svih sudaca upravnih sudova u zemlji, iz čega proizlazi teza da su suci u Visokom upravnom sudu specijalizirani i najmeritorniji sto se tiče sudske zaštite građana. Takvo uređenje može biti u suprotnosti s Ustavom. Kao što znamo protiv odluka regulatornih agencija nije dopuštena žalba, a ukoliko postavimo Visoki upravni sud kao sud prvog i zadnjeg stupnja onda niti u sudskom postupku nije dopuštena žalba<sup>42</sup>. “Bilo bi dopustivo, unatoč snažnim ograničenjima koja su postavljena za izjavljivanje žalbe protiv presuda prvostupanjskih upravnih sudova, odrediti jedan među njima kao nadležan za rješavanje sporova protiv odluka regulatornih agencija jer tada postoji, ma koliki teoretski, pravo na žalbu.”<sup>43</sup>

## 7.2. Upravnosudska zaštita protiv općih akata

Stupanjem na snagu novog zakona o upravnim sporovima stupila je na snagu propisana nadležnost Visokog upravnog suda za ocjenu svih općih akata koje među ostalima donose i regulatorna tijela. Ustavni sud je ustupio sve zaprimljene, neriješene predmete pokrenute zbog suglasnosti općih akata s Ustavom i zakonom Visokom upravnom sudu. Ustavni sud je tu uveo novu definiciju drugih propisa kojim je rekao da se kao takvi ne smatraju eksterni opći akti koje donose osobe s javnim ovlastima po zakonu o upravnim sporovima pa oni potpadaju pod nadležnost Visokog upravnog suda. Takvo shvaćanje možemo osporavati sa strane da takvi akti djeluju prema svima i uređuju odnose na općenit, a ne konkretan način. U praksi može doći do konfuzije pa u jednom trenutku o zakonitosti općeg akta može odlučivati Visoki upravni sud, a u drugom trenutku o njegovoj ustavnosti odlučuje Ustavni sud.

Kao što smo rekli regulatorna tijela imaju nadležnost donošenja akata koje su dužni primjenjivati oni koje regulatorna tijela reguliraju. No tu postoji ograničenje jer je ocjena zakonitosti općeg akta, sam postupak se pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba “ ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa”<sup>44</sup> Takvim zakonskim normiranjem mogućnost ocjene zakonitosti općih akata je ograničena. Novelom zakona postupak ocjene zakonitosti

---

<sup>42</sup> Staničić, op.cit. (bilj. 2), str. 85.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid., str. 87.

može pokrenuti Visoki upravni sud ex officio po obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda. No to zakonodavac nije ostavio konkretan rok postupanja.

### 7.3. Ustavna tužba

Postoji još jedna mogućnost zaštite osobama kojima je neko pravo povrijeđeno upravnim aktom ili oglušivanjem regulatorne agencije i nakon što je iscrpljen pravni put ili nije odlučeno o njihovom zahtjevu u razumnom roku, a to je Ustavna tužba. Posebno sredstvo je ustavna tužba koju može podnijeti svaka osoba koja smatra da su mu aktom kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama, a koja su donijela tijela državne uprave, lokalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima.<sup>45</sup> Ustavna tužba se može podnijeti tek nakon što je iscrpljen redovan pravni put, rok za podnošenje ustavne tužbe je 30 dana, a ustavni sud tužbu može usvojiti ili odbaciti, ako je tužba nepravodobna, nepotpuna, nerazumljiva, nedopuštena, Ustavni sud će ju odbaciti rješenjem<sup>46</sup>. Za slučajeve kada je dozvoljen upravni spor, redoviti pravni put je iscrpljen kada je riješeno tom pravnom sredstvom.<sup>47</sup> Kako velik broj tužbi pišu podnositelji osobno bez opunomoćenika ti podnesci vrlo često ne zadovoljavaju pretpostavke za podnošenje ustavne tužbe.<sup>48</sup>

## 8. Nadzor Ustavnosti i zakonitosti u Europi.

U ovom dijelu rada vidjet ćemo komparativnu praksu i posebnosti rada i nadzora regulatornih agencija u više Europskih zemalja koje imaju različitu pravnu kulturu i različita pravna rješenja.

### 8.1. Njemačka

U Njemačkoj imamo hijerarhijsku podređenost regulacijskih agencija nadležnim ministarstvima što je izvedeno iz neovisnosti ministarstava i načela ministarske odgovornosti satkane u temeljnom zakonu. Tako riješena podređenost smatra se elementom demokratske kontrole nad upravom. Ne postoje klasične američke agencije nego nadzor nad javnim

---

<sup>45</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ustavne tužbe upute, <https://www.usud.hr/hr/ustavne-tuzbe-upute>, (18.12.2023.)

službama u rukama je savezne uprave, a poslovi regulacije sektora povjereni su višim savezним tijelima koji su tijela bez pravne osobnosti i neposredno podređena ministarstvima iz čijeg se proračunskog dijela i financiraju<sup>49</sup>. Ministri imaju pravo nadzora davanjem općih i pojedinačnih uputa. Uz opći nadzor zakonitosti, regulatori su podložni još i nadzoru svrhovitosti te odgovaraju i disciplinski. Čelnike imenuje vlada iz redova iskušanih ljudi koji su već prethodno radili u matičnim ministarstvima. Iako naizgled ograničena neovisnost regulatora, u Njemačkom pravnom sustavu ima veliko značenje samom činjenicom da su regulatorne ovlasti podijeljene nekom upravnom tijelu.<sup>50</sup> Normativne nadležnost uprave bitno je sužena, subdelegacija na viša upravna tijela je dana samo u nekim slučajevima i to zbog poštivanja europske regulative. Akti upravnih tijela mogu se pobijati u upravnom sporu u dva stupnja gdje je zadnja instanca Savezni upravni sud na kojem je primjetna brzina odlučivanja i u onim kompliciranijim predmetima. Ako u tijeku postupka sud pomisli da je upravni akt suprotan Ustavu, zastat će s postupkom i uputiti zahtjev za ocjenu ustavnosti Saveznom ustavnom sudu koji ga može poništiti. Kontrola ustavnosti je od manjeg značaja za građane jer i Vlada može sama ukinuti podzakonske propise viših tijela. U Njemačkoj postoji također institut ustavne žalbe koja se može podnijeti ako je prekršeno neko ustavno pravo, nakon što je redovan pravni put iscrpljen. Ako se usvoji žalba akt će biti poništen i predmet vraćen na ponovno odlučivanje.

## 8.2. Austrija

Sličan sustav kao i u Njemačkoj koji se temelji na tome da je izvršna vlast povjerena vladi kao kolegijalnom tijelu gdje je svaki ministar odgovoran za svoj resor. Ministarstva i podređena im tijela obavljaju poslove savezne uprave, a odgovorna su parlamentu. Niti u Austriji ne postoje klasične američke regulatorne agencije već su one postavljene kao “prvostupanjski neovisni tribunali za odnosno područje, a stručne i upravne poslove za njih obavljaju trgovačka društva u potpunom vlasništvu države”<sup>51</sup>. Čelnike tijela imenuje ministar ili vlada na njegov prijedlog. Kad je tako propisano da član tijela mora biti sudac imenuje ga vlada na prijedlog predsjednika Vrhovnog suda. Kao i druga tijela državne uprave mogu donositi provedbene propise. Postoji jedna iznimka u organizacijskom obliku, a to je FMA savezni regulator financijskog tržišta koji je pravnog statusa javne ustanove i formalno je samostalan, ali provedbene propise donosi uz

---

<sup>49</sup> Vučković, op. cit. (bilj. 29) str. 357.

<sup>50</sup> Ibid., str. 358.

<sup>51</sup> Ibid., str. 361.

prethodnu suglasnost ministra koji također i nadzire zakonitost rada i može zahtijevati izvješća o radu, a može joj i narediti provođenje pojedinačnih nadzornih postupaka. U Austriji redovni sudovi nisu nadležni ocjenjivati zakonitost provedbenih propisa već za konkretnu i apstraktnu kontrolu zakonitosti nadležan je Ustavni sud. Isto kao i u Njemačkoj od veće je važnosti konkretna kontrola koju može pokrenuti Ustavni sud po službenoj dužnosti ili upravni tribunal ili osoba čije je pravo znatno narušeno. Postoji redoviti pravni put protiv upravnih tribunala, a to je upravni spor u dva stupnja od kojeg je zadnja instanca Vrhovni upravni sud gdje je mogućnost žalbe ograničena na one slučajeve gdje ne postoji upravnosudska praksa. Također Ustavni sud odlučuje protiv pojedinačnih akata upravnih tijela ako tužitelj smatra da mu je povrijeđeno neko ustavno pravo tim aktom ili na temelju tog akta. Ustavni sud odlučuje nakon što je pravni put iscrpljen. U slučaju prihvaćanja ustavne žalbe sud može poništiti i ukinuti propis. Postoji i parlamentarni nadzor gdje mogu u parlamentu biti ispitani svi članovi vlade u obavljanju poslova iz svoga resora. Kao i parlamentarni odbori koji mogu čelnike saveznih upravnih tijela ispitati o pitanjima iz njihovog resora.

### 8.3. Češka

Češka je podijeljena na staru podjelu vlasti. Na zakonodavnu, sudsku i izvršnu. Izvršnu vlast čini vlada koja kolektivno odgovara parlamentu te vlada ima ovlast za donošenje uredbi za provedbu zakona. Ministarstva i upravni uredi mogu donositi pravne propise ako im je ta ovlast dana zakonom. Isto nema klasičnih američkih agencija, ali kao i kod Njemačke regulacijske funkcije su dane tijelima državne uprave koji također nemaju pravnu osobnost, a osnovane su “zakonom o ustrojstvu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave u Češkoj Republici”<sup>52</sup>. Polje javnih usluga kontroliraju svega tri agencije dok prometno područje kontrolira ministarstvo prometa. Ovlasti agencija bitno se ne razlikuju od drugih upravnih tijela koja nisu regulatori. Članove tijela svih agencija defacto imenuje vlada odnosno premijer. Protiv upravnih akata ili protiv šutnje administracije, slučajeva nezakonitosti opće prirode žalba se izjavljuje regionalnom sudu, a vrhovna žalbena instanca je Vrhovni upravni sud koji ima i ovlasti ujednačavanja sudske prakse. Redovni sudovi su nadležni za ocjenu zakonitosti podzakonskih akata, ali ako primjete da zakon koji trebaju primjeniti je u nesuglasnosti s ustavnim poretom, dužni su podnijeti zahtjev za ocjenu njegove ustavnosti ustavnom sudu. Apstraktna kontrola zakonitosti i ustavnosti akata koji donose regulatori povjerena je

---

<sup>52</sup> Ibid., str. 364 - 365.

Ustavnom sudu. Dok je uzak krug pokretača prijedloga za ocjenu zakonitosti i ustavnosti kod ustavne tužbe može podnijeti svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj pojedinačnim propisom ili postupanjem prekršena osnovna prava i slobode<sup>53</sup>. Rok za žalbu je 2 mjeseca od pravomoćnosti pojedinačnih akta koji se pobija iz razloga neustavnosti, nakon što su iscrpljeni pravni lijekovi. Ako žalba uspije sud će poništiti akt, a podzakonski akt ukinuti ukoliko je protivan Ustavu ili zakonu.

#### 8.4. Slovenija

Ustav Republike Slovenije jamči pravnu zaštitu pred sudovima i zaštitu prava pred državnim tijelima i omogućuje pravo na žalbu. Također je Ustavom normirano načelo ustavnosti i zakonitosti. Ustavom nije regulirano pitanje regulatornih agencija, ali se spominje da upravna tijela djeluju samostalno u okviru i na temelju zakona. Tu možemo iščitati neovisnost upravnih tijela kao i regulatornih agencija. Područje regulatornih agencija je detaljnije uređeno zakonom o javnim agencijama, sličan našem zakonu o ustanovama, ali samo naziv u kojem se spominje agencija ukazuje da se radi baš o regulatorima. Javne agencije su osnovane za obavljanje stručnih i regulacijskih poslova i donošenje propisa i pojedinačnih akata i za druge poslove utvrđene zakonom pritom su neovisne<sup>54</sup>. Javna agencija će biti osnovana samo ako se može osigurati učinkovitost kao u drugim upravnim tijelima, ako će se financirati upravnim i korisničkim pristojbama i ako se dotični ciljevi ne mogu ostvariti ustrajavanjem upravne jedinice u sklopu ministarstva i ako priroda posla ne zahtjeva stalan neposredan politički nadzor<sup>55</sup>. Iako je bio pravni temelj za osnivanje više agencija, dvije od njih su prema Vrhovnom sudu ekonomski regulatori. Te agencije su pod nadzorom viših tijela. Ako je osnivač agencije Vlada ona imenuje članove tijela koji joj odgovaraju za rad i tada je vlada nadležna za ex ante nadzor propisa te ako uoči nepravilnosti ili nezakonitosti, vraća ih agenciji na doradu. U slučaju da agencija inzistira na donošenju dotičnog propisa, vlada će ga obustaviti od primjene i u roku od 15 dana poslati Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti<sup>56</sup>. Po zakonu nad agencijama se provodi nadzor od strane resornog ministarstva, provodi se nadzor zakonitosti, učinkovitosti, djelotvornosti. Ministarstvo financija nadležno je za kontrolu financijskih segmenata rada agencije, kontrolu sredstava i imovine i svrsishodne uporabe sredstava iz proračuna.

---

<sup>53</sup> Ibid., str. 366 – 367.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

Drugostupanjska tijela u rješavanju povodom žalbi protiv upravnih akata agencija su ministarstva, ali protiv nekih regulatora se ne može podnijeti žalba već se može pokrenuti upravni spor. O žalbama protiv odluka upravnih sudova odlučuje odjel za upravno pravo pri Vrhovnom sudu.

O ustavnosti i zakonitosti podzakonskih i općih akata odlučuje ustavni sud te odlučuje o ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata koja krše temeljna prava i slobode. Prijedlog može pokrenuti svatko tko dokaže pravni interes. Protustavne ili nezakonite podzakonske akte sud će poništiti ili ukinuti ako smatra da treba otkloniti štetne posljedice koje su nastale

## 8.5. Engleska

O upravnim sporovima odlučuju sudovi opće nadležnosti na temelju istih načela kao i između privatnih osoba<sup>57</sup>. Pojedini akti su izdvojeni iz opće nadležnosti redovnih sudova i dati su u nadležnost administrativnih tribunala koji odlučuju o sporovima u posebnom postupku čije odluke potpadaju pod kontrolu redovnih sudova ako ta kontrola nije isključena zakonom.<sup>58</sup> Ne postoji opće pravo tužbe protiv nezakonitih akata uprave, postoji samo ako je predviđeno pravilima common law-a.<sup>59</sup> Podzakonski akti podvrgnuti su kontroli, sudskoj i parlamentarnoj (koju vrše specijalni odbori Gornjeg i Donjeg doma). Sudska kontrola sastoji se u tome da li je tijelo uprave djelovalo u okviru svoga ovlaštenja. Pitanje zakonitosti se javlja kao prethodno pitanje, ali se omogućavaju i tužbe koje se mogu podnijeti ako je nečije pravo povrijeđeno ili će biti povrijeđeno, tada sud odbija primjenu nezakonitog akta.<sup>60</sup>

## 9. Prilozi za poboljšanje nadzora nad radom regulatornih agencija

Prije svega donošenje novog pravnog okvira sustava državnih agencija kojem bi cilj bio ukomponirati državne agencije u pravni sistem Republike Hrvatske i stvoriti osnovu za usvajanje zakona o pojedinoj državnoj agenciji<sup>61</sup>. Državna agencija bi se osnovala ako stručni,

---

<sup>57</sup> Mecanović et al, op. cit. (bilj. 1), str. 130.

<sup>58</sup> Ibid., str. 131.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid., str. 231.

razvojni, regulatorni poslovi zahtjevaju postojanje posebne državne institucije. Što se tiče kontrole nad radom državnih agencija, Mecanović navodi uspostavu tri razine kontrole: “Kontrole zakonitosti u radu, stručnog nadzora i kontrole materijalnog poslovanja”.<sup>62</sup> Kontrolu zakonitosti bi na osnovu zaključka nadležnog saborskog odbora, pravobranitelja za državne agencije i savjeta nadležnog za pojedinu agenciju vršio Hrvatski sabor reagiravši na uočene nezakonitosti u radu agencije ili njezinog vijeća i o tome upoznao Državno odvjetništvo.<sup>63</sup> Postoji i mogućnost osnivanja istražnog povjerenstva koje ako ustanovi nezakonitosti također alarmirati državno odvjetništvo. Kontrolu zakonitosti u radu javnih agencija organizirao bi Hrvatski sabor preko nadležnih odbora i Pravobranitelja.<sup>64</sup> Smerdel predlaže da se uvede pravobranitelj za državne agencije koji bi pokretao postupke pred tijelima nadležnim za nadzor rada agencijama po zahtjevu zainteresiranih subjekata te na njihovu inicijativu utvrđuje činjenice i možebitne povrede zakona i sve u interesu zaštite prava građana.<sup>65</sup> Pravobranitelj se bira na mandat koji traje osam godina, ispunjava iste uvjete kao i članovi vijeća agencija te jednom godišnje podnosi izvješće Hrvatskom saboru o radu državnih agencija, a vladi o radu javnih agencija.<sup>66</sup> Njegov rad je prvenstveno usmjeren na zaštitu ustavnih i zakonima jamčenih prava poput ravnopravnosti, zaštite tržišnog natjecanja, zabrane monopola. Stručni nadzor bi se odvijao na način da ga vrše savjeti odnosno nacionalna vijeća sastavljena od priznatih stručnjaka koje imenuje sabor i koji bi imali pravo i dužnost znanstvene i stručne kontrole rada regulatornih agencija.<sup>67</sup> Za zakonitost i stručnost u agenciji je odgovorni vijeće agencije koje nadzire rad službenika i namještenika i poduzima odgovarajuće stegovne mjere protiv pojedinaca koji krše zakone ili djeluju protivno pravilima struke.<sup>68</sup> U nekim područjima oni i sada djeluju pod nazivom savjeta ili nacionalnog vijeća. Financijsku kontrolu provodi Državna revizija kao i nad svim drugim subjektima koji su financirani iz proračuna i ima pravo kontrole rashoda i njihovih trošarina sukladno proračunskim stavkama<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> Ibid., str. 253.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid., str. 254.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid., str. 256.

<sup>68</sup> Ibid., str. 257.

<sup>69</sup> Ibid.

## 10. Zaključak

Regulatorne agencije su neovisna tijela i kao takva bi naravno trebala ostati, ali treba i postojati učinkoviti nadzor rada samih regulatornih tijela, nadzor rada od strane sabora nije dostatan jer ne omogućuje sankciju, dok je upravnosudski nadzor puno efikasniji. Temeljni problem statusa naših regulatornih agencija je njihov pravni temelj odnosno kako su regulirane. Zakonodavac poseže za najlakšima rješenjem i formira ih kao ustanove. Međutim trebao bih postojati jedan obuhvatan *lex generalis* koji bi na jezgrovit način uredio područje, opseg, ovlasti i funkcije nezavisnih regulatora. Iz komparativne prakse bi Republika Hrvatska trebala utvrditi novi pravni okvir kojim bi se reguliralo sustav regulatornih agencija. Današnji status se razlikuje skoro za svaku agenciju. Neki pravni stručnjaci smatraju da bi se trebao njihov status obuhvatiti i Ustavom. Slovenija ima područje regulatornih agencija detaljno uređeno zakonom o javnim agencijama, čiji i sam naziv nam ukazuje da se radi o javnim agencijama, a njegove odredbe ukazuju na to da se radi upravo o regulatornim agencijama. Još jedan primjer dobre prakse iz Slovenije je *ex ante* nadzor propisa od strane Vlade koja može ako uoči nepravilnosti i nezakonitosti vratiti propis agenciji na doradu, ako agencija inzistira, Vlada će ga obustaviti od primjene i u roku od 15 dana poslati Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti. Riješenje da je Visoki upravni sud, sud prvog i zadnjeg stupnja bi trebalo promijeniti jer kada je to tako postavljeno onda niti u sudskom postupku nije dozvoljena žalba, a kao što znamo protiv regulatornih agencija nije dopuštena žalba. U Austriji je redovni pravni put protiv upravnih akata upravni spor koji se provodi pri Saveznom upravnom sudu, a krajnja žalbena instanca je Vrhovni upravni sud pa bi se možda moglo razmišljati u dvostupanjskom rješenju. Što se tiče pravne zaštite građana mišljenja sam da bi ona trebala biti djelotvornija jer pred upravnim sudovima tužitelji teško ostvaruju uspjeh. Djelomice zbog toga što suci ponekad lakonski idu na ruku regulatorima, ali i zbog nesnalaženja sudaca, i djelomice zbog pravno preciznih rješenja regulatornih agencija. Ali sudska kontrola je ipak najdjelotvornija zaštita građana.

## 11. POPIS LITERATURE

### KNJIGE i STRUČNI ČLANCI:



Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur.) Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Institut za javnu upravu, Zagreb 2013.

Ivan Mecanović, Predrag Zima, Zvonko Novosel Dolnjak, Državne (regulativne) i javne agencije. Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Osijek 2011.  
Anamarija Musa: "Agencijski model javne uprave", Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.

Frane Staničić, Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova, treći zagrebačko skopski kolokvij, Skoplje 2013. stranice 62 - 85  
Frane Staničić, Forum za javnu upravu, Javne agencije – u potrazi za reformom, Institut za javnu upravu, Kontrola rada regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. 2017. stranice 65 - 68

Josip Vučković Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela, Hrvatska I komparativna javna uprava, 16(2016) broj 2 . stranice 356 -367

#### PRAVNI PROPISI:

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 96/16, 29/17, 110/21

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

Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05, 154/11, 12/12.

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18.

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti NN 177/04, 76/07

Zakon o elektroničkim medijima, NN 111/21, 114/22.

Zakon o elektroničkim komunikacijama NN 76/22

Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava NN 63/20

Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti NN 119/22

#### MREŽNI IZVORI:

Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj <https://informator.hr/strucni-clanci/kontrola-nad-radom-regulatornih-agencija-u-republici-hrvatskoj>,

Godišnje izvješće [https://www.hanfa.hr/media/ipzbwblu/gi-2022\\_finalno1.pdf](https://www.hanfa.hr/media/ipzbwblu/gi-2022_finalno1.pdf)

Godišnje

izvješće

[https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2023/izvjesca\\_i\\_planovi/HAKOM%20GI2022%20HR.pdf?vel=2518440](https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2023/izvjesca_i_planovi/HAKOM%20GI2022%20HR.pdf?vel=2518440),

Ustavne tužbe upute, <https://www.usud.hr/hr/ustavne-tuzbe-upute>

HERA Statut, <https://www.hera.hr/hr/docs/Statut.pdf>

HAKOM Statut, [https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/Statut%20HAKOM-a%20NN%2011\\_19.pdf](https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/propisi/Statut%20HAKOM-a%20NN%2011_19.pdf)