

Tribine  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
i  
Kluba pravnika grada Zagreba

222. tribina

## **ULOGA REGULATORNIH TIJELA U HRVATSKOJ**

uvodničari: prof. dr. sc. **Igor Gliha**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu,  
i dr. sc. **Damir Kramarić**, pravni savjetnik iz Zagreba

voditelj i urednik: **Marko Bratković**

Zagreb, 23. svibnja 2018.

## ULOGA REGULATORNIH TIJELA U HRVATSKOJ

**M. Bratković:**

Dobra večer! Dobro došli na još jednu tribinu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba. Danas imamo osobitu čast da je s nama i dekan našega Fakulteta prof. dr. sc. Igor Gliha. On, međutim, neće biti jedini uvodničar, nego će u vezi s regulatornim tijelima u Republici Hrvatskoj govoriti i gospodin Damir Kramarić, pravni savjetnik. O temi će, dakle, biti riječi iz teorijske i praktične perspektive. Nakon izlaganja uvodničara bit će prigode da se u diskusiji dotaknemo još nekih pitanja u vezi s ulogom regulatornih tijela u Hrvatskoj. Izvolite!

**I. Gliha:**

Hvala lijepa! Ja danas zapravo neću biti govornik, nego više moderator. Kolega Kramarić i ja zamislili smo ovu tribinu tako da bi puni, odnosno precizniji naslov bio *Uloga regulatornih tijela u pravnom poretku Republike Hrvatske – pogled iz prakse*.

Naime, relativno nedavno nas dvojica vodili smo razgovor o odlukama regulatornih tijela, njihove uloge i pretpostavaka za njihovo učinkovito djelovanje. Razgovor je koincidirao s pojavljivanjem Nacrta prijedloga Zakona o javnim agencijama pa nam se to učinilo zgodnim povodom za razgovor na javnoj tribini o tome što su to regularna tijela i koja bi bila njihova funkcija.

Inače, kolega Kramarić doktorirao je upravo na temu regulatornih tijela. Disertacija nosi naslov *Ex ante pristup nacionalnim regulatornim tijelima u regulaciji telekomunikacija*. Smatram da je iznimno pogodan govornik na današnju temu s obzirom na dugogodišnje iskustvo iz relevantne prakse kao i znanja stečena pisanjem disertacije. Ne sumnjam da će imati što izložiti o toj temi pa bih molio kolegu Kramarića da preuzme riječ.

**D. Kramarić:**

Kolegice i kolege, sve vas pozdravljam, zahvaljujem profesoru Glihi na pozivu i mogućnosti da se i mi praktičari osvrnemo na neka aktualna pitanja iz područja regulacije sektora i regulatornih tijela.

S obzirom na kratkoću vremena predviđena za izlaganje te s obzirom na to da su u publici pretežito eksperti iz navedenog područja, nema potrebe ulaziti u opće teorijske dijelove regulacije tržišta te predlažem da odmah počnem s onim za što mislim da je svima zanimljivo, osobito kolegama koji rade u regulatornim tijelima.

Analiza Nacrta prijedloga Zakona o javnim agencijama bitna je kako bismo utvrdili u kojem je smjeru predlagatelj uredio djelovanje i nadzor nad radom regulatornih tijela u sistemskom

zakonu kakva do sada nije bilo u Republici Hrvatskoj. Do sada je djelovanje i nadzor nad radom regulatornih tijela bilo uređeno posebnim zakonima, pa pogledajmo kakva su rješenja predložena Nacrtom prijedloga Zakona u okviru pravnog poretka Republike Hrvatske.

Svima je poznato da u Hrvatskoj ne postoji jedinstven propis kojim se uređuje osnivanje, djelovanje te nadzor nad radom pravnih osoba s javnim ovlastima. Zbog toga je trebalo sistemskim zakonom ukloniti nejasnoće vezane uz različite statusne, institucionalne i druge razlike između tijela s javnim ovlastima, a sve kako bi se izbjegle pravne dvojbe oko nadzora nad njihovim radom, dosega njihovih odluka i drugih različito uređenih relevantnih pitanja. Nacrtom prijedloga Zakona o javnim agencijama ta su pitanja sustavno uređena, stoga smatram da nema potrebe za polemikom u vezi s njima. Međutim, mislim da puno više prostora za diskusiju ima u odnosu na položaj neovisnih regulatornih tijela kako ga je zamislio predlagatelj, posebno u odnosu na dodatan nadzor nad radom i ostale elemente koji bi mogli biti od utjecaja na njihovu neovisnost.

Prije negoli započnemo konkretnu analizu Nacrta prijedloga Zakona, htio bih naglasiti da je vrlo važno razgovarati i razmatrati ulogu neovisnih regulatornih tijela u Hrvatskoj u kontekstu njihove uloge u pravnom poretku Europske unije. Naime, važno je naglasiti da su neovisna regulatorna tijela dio regulatornog sustava Europske unije, a zbog činjenice da sektorsku regulaciju karakteriziraju harmonizacijski karakter i decentralizirana primjena, Europska komisija utvrdila je da dolazi do problema neujednačene primjene regulacije na razini država članica, što stvara prepreke uspostavi jedinstvena funkcionalnoga unutarnjeg tržišta EU-a.

Za našu temu to je važno iz dvaju razloga. Prvo, zato što je Komisija sustavno pojačavala elemente formalne neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela svakom izmjenom regulatornog okvira. Drugo, zato što je svakom promjenom regulatornog okvira jačala elemente koordinacije i usuglašavanja na supranacionalnoj razini preko specijaliziranih tijela koja čine mrežu regulatora svih država članica.

Jedna od tema koja je često predmet rasprava u stručnoj i akademskoj zajednici definicija je neovisnih regulatornih tijela u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali i općenito. Nesporno je da u znanosti ne postoji suglasnost oko jedinstvene definicije neovisnih regulatornih tijela. Predlagatelj Zakona regulatorna je tijela definirao u članku 2. Nacrta prijedloga Zakona tako da je u st. 1. definirao javne agencije na koje se odnosi taj sistemski Zakon, a u stavku 2. podijelio ih je na regulatorne i izvršne. U stavku 3. regulatorne je

agencije definirao kao javne agencije koje obavljaju poslove neovisnoga regulatornog tijela u skladu s posebnim zakonom, a izvršne agencije obavljaju gotovo istovjetne poslove, ali same nisu regulatorna tijela. Ako pokušamo, analizirajući Zakon, utvrditi što su neovisna regulatorna tijela, u članku 15. navodi se da regulatorne agencije obavljaju poslove koji se odnose na aktivnost u svezi s utvrđivanjem, analizom i nadzorom funkcioniranja određena tržišta iz nadležnosti regulatorne agencije u skladu s posebnim zakonom.

Moje je pitanje za kasniju diskusiju je li predmetna definicija dovoljno precizna da možemo identificirati koja su neovisna regulatorna tijela u Hrvatskoj. Kao daljnji primjer za raspravu navodim definiciju Agencije za zaštitu osobnih podataka prema Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka koji stupa na snagu ovaj petak. Naveo sam taj primjer iz više razloga, jedan je što me zanima je li, po vašem mišljenju, ta definicija u skladu s nomenklaturom Nacrta prijedloga Zakona o javnim agencijama.

Drugi je primjer iz Zakona o javnih agencijah Republike Slovenije, odnosno način na koji su oni riješili pitanje definicija regulatornih tijela jer mi se čini da su se predlagatelji našeg propisa dosta koristili nekima od rješenja iz predmetnoga slovenskog Zakona. Prema mom mišljenju, predmetni slovenski Zakon nije nomotehnički ni sustavno dobro riješio neka pitanja koja se odnose na regulatorna tijela.

U Nacrtu prijedloga Zakona o javnim agencijama pokušao sam odredbe koje se odnose na regulatorne agencije analizirati prema indikatorima formalne neovisnosti. Naime, smatram da je iznimno važno utvrditi jesu li neke od predloženih odredaba takve da bi mogle utjecati na ograničavanje neovisnosti regulatora. Pri tome sam se koristio indikatorima profesora Gilardija podijeljenima u četiri skupine. Prvu čine indikatori koji se odnose na upravljačka tijela regulatora, drugu oni koji se odnose na odnos s izabranim političarima, treću indikatori koji se odnose na financijsku i organizacijsku neovisnost. Posljednja skupina, koja se odnosi na regulatornu nadležnost, u pravilu se rješava posebnim zakonom. Što se tiče prve skupine indikatora, utvrdio sam da je u odnosu na postupak opoziva članova upravljačkog tijela unesena odredba koja je vrlo dvojbeni te je upitno je li suglasna s europskim pravom.

U odnosu na skupinu indikatora kojima se ocjenjuje odnos s izabranim političarima predložena je odredba kojom se znatno pojačava sustav nadzora.

Što se tiče indikatora koji se odnose na neovisnost unutarnjeg ustroja regulatora, bitno se mijenja dosadašnji sustav. Točnije, ograničena je autonomija i strateško upravljanje kadrovima,

pa predložena rješenja u znatnoj mjeri mogu ograničavati neovisno djelovanje regulatornih tijela.

U odnosu na institucionalnu neovisnost europsko pravo dopušta visoku razinu autonomije država članica u odabiru institucionalnog oblika neovisnog regulatora, a što se tiče odvojenosti od subjekata regulacije ili funkcionalne neovisnosti, u prijedlog Zakona unesena su sva potrebna rješenja i u vezi s tim nema nikakva prijepora.

Što se tiče nadzora nad radom i aktima regulatorne agencije, izdvojio sam dvije odredbe iz prijedloga Zakona – članak 15. i članak 43. – za koje mislim da su prijeporne i upućuju na tendenciju predlagatelja za dodatnim upravnim nadzorom nad radom za koji nisam našao sustavno opravdanje ili objašnjenje.

Kada govorimo o mogućnosti obustave akata koje je regulatorno tijelo donijelo u izvršavanju svojih ovlasti, predlagatelj je uveo odredbu da Vlada Republike Hrvatske može obustaviti objavu propisa za provedbu Zakona. Imam nomotehničko pitanje – u odnosu na objavu čega, tj. prije javne rasprave ili objavu u službenom glasilu? Osim toga, predlagatelj unosi prijedlog da Vlada Republike Hrvatske može obustaviti i njegovo izvršenje. Nomotehnički ta odredba nije najjasnija. Nesporno je da Vlada ima ovlasti iz članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, međutim moje je pitanje što je svrha predmetne odredbe. Pokušao sam to usporediti s rješenjima iz Zakona u sustavu državne uprave, međutim mislim da članak 25. slovenskog Zakona o javnih agencijah ima gotovo identičnu odredbu. Ipak, u predmetnom Zakonu postoji odredba koja govori da će regulatorno tijelo dostaviti svoju odluku osnivaču, a u tom slučaju on može obustaviti objavu u Službenom listu Slovenije. Međutim, poanta je u tome da je slovenski Zakon naglasio načelo *lex specialis derogat lex generali* tako da su sve odluke koje proizlaze iz posebna zakona kojim se uređuju djelovanje i ovlasti neovisnih nacionalnih regulatora ustvari izuzete od primjene te odredbe.

Druga je odredba koja mi se čini dvojbenom članak 43. koji govori da nadzor nad zakonitošću rada i akata regulatornih agencija obavlja tijelo državne uprave nadležno za područje u kojem agencija djeluje. Premda nisam prije svega procesualist, čini mi se da se time uvodi mogućnost da se članak 141. Zakona o općem upravnom postupku upotrebljava kao izvanredni pravni lijek. Međutim, mislim da je ta odredba u suprotnosti s člankom 3. Direktive 2009/140/EZ koja propisuje da samo žalbena tijela osnovana u skladu s člankom 4. iste Direktive imaju ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke državnih regulatornih tijela. Kao argument da je navedeno rješenje

dvojbeno s aspekta usklađenosti s europskim pravom, navodim dva primjera u odnosu na regulatore iz telekomunikacijskog sektora.

U Nizozemskoj je odjeljkom 22 *Framework act on autonomous administrative authorities* bila predviđena mogućnost da nadležni ministar poništi ili izmijeni odluke neovisnog regulatora za područje telekomunikacija ACM-a. Međutim, nakon upozorenja Komisije da takvo rješenje nije u skladu s europskim pravom, Nizozemska je 2014. izmijenila predmetnu odredbu tako da ministar nije bio ovlašten poništiti odluku koju je ACM donio na temelju odredaba posebna sektorskog zakona, odnosno u skladu s propisom koji se primjenjuje na odgovarajuće sektorsko područje.

Drugi slučaj bio je u Belgiji gdje je Vijeće ministara, što je njihova federalna vlada, u određenim okolnostima moglo ukinuti akt belgijskoga telekomunikacijskog regulatora BIPT-a. Europska komisija smatrala je da navedeno zakonsko rješenje ugrožava neovisnost BIPT-a te je pokrenula postupak na Sudu EU-a zbog povrede europskog prava. Belgija je posljedično 2015. godine prihvatila novi zakon i ukinula predmetno pravo Vijeća ministara. Drugi set pravila za koja smatram da su dvojbeni ili barem zaslužuju ozbiljnu diskusiju materijalna su prava zaposlenika javne agencije koja je predlagatelj uredio člancima 4., 42., 44., 49. i drugima Nacrta prijedloga Zakona o javnim agencijama.

Člankom 4. uvodi se pojam službenika i namještenika javne agencije, a može se pretpostaviti da bi opseg i sadržaj poslova koje obavljaju trebao biti uređen posebnim zakonima. Člankom 42. propisano je da suglasnost na opće akte regulatorne agencije daje Vlada Republike Hrvatske, s time da je takva suglasnost proširena i na Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta, što do sada nije bio slučaj. Materijalna prava, kao što su plaće i druge naknade, uređuju se zakonom i propisima, odnosno aktima Vlade i ne mogu se uređivati općim aktima javne agencije. Koeficijenti za izračun plaća uređuju se Uredbom Vlade Republike Hrvatske.

Argumenti su predlagatelja za takav ustroj i rješenje materijalnih prava približavanje ili izjednačavanje materijalnih prava s onima u izvršnim agencijama radi uklanjanja neujednačenosti plaća u javnim agencijama te osiguranja iste razine plaća kao i za jedinstvena radna mjesta u državnoj službi. U odnosu na unutarnje ustrojstvo cilj je uspostaviti racionalan i svrhovit unutarnji ustroj agencije te ojačati učinkovit upravni nadzor središnjih tijela državne uprave. Ako usporedimo s rješenjima koja postoje u aktualnoj legislativi, može se utvrditi da trenutačno postoji znatno veći stupanj autonomije u upravljanju kadrovima. Moja je temeljna dvojba bi li takvo smanjivanje kadrovske autonomije, kao i izjednačavanje

materijalnih prava s onima u izvršnim agencijama, moglo imati negativne posljedice na stručno, kvalitetno i neovisno obavljanje zadataka regulatornih agencija. Tu zabrinutost proširio bih s još nekoliko stvari – hoće li se takvim uređenjem materijalnih prava moći konkurirati privatnom sektoru koji će jedva dočekati da se na tržištu pojave visokospecijalizirani stručnjaci kojih, s obzirom na relativno kratku institucionalnu dob sektorskih regulatora, nema puno. Posljedično, može se pojaviti problem kako nadomjestiti kadrovske praznine ako bi došlo do prelaska u privatni sektor stručnjaka koji u regulatornim agencijama aktivno participiraju u supranacionalnim mrežama regulatora, čime bi postao upitan i kvalitetan kontinuitet rada i suradnje na supranacionalnoj razini.

Što se tiče financijske neovisnosti, rješenja uređena Nacrtom prijedloga Zakona nisu sporna. Naime, predviđeni su svi oblici financiranja, proračunski i drugi oblici koji nisu u suprotnosti s obavljanjem regulatorne djelatnosti. Što se tiče zahtjeva da se potrebna sredstva osiguraju odvojenim godišnjim proračunima, kao što je predviđeno u regulatornom okviru za elektroničke komunikacije, to je element koji se u pravilu uređuje posebnim zakonima.

Htio bih samo kratko spomenuti relativno recentni predmet koji se vodio na Sudu Europske unije između talijanskog regulatora za područje telekomunikacija Agcoma i Ministarstva financija. Naime, Agcom je smatrao da se na njega ne bi trebala primjenjivati odluka talijanskog zakonodavca iz područja javnih financija kao ni određene odredbe o ograničenju i racionalizaciji javnih troškova. To je temeljio na dvama osnovnim razlozima. Jedan je da se Agcom financira isključivo iz vlastitih sredstava, a ne iz proračuna. Drugo, Agcom je smatrao da bi ga se kao neovisnog regulatora, s obzirom na zahtjev o financijskoj neovisnosti, trebalo tretirati kao nacionalnu banku Italije.

Sud je u presudi istaknuo da se ne može smatrati da takve mjere ograničenja financiranja ugrožavaju neovisnost i nepristranost nacionalnog regulatora osim ako se može dokazati da je mjera ograničenja takve naravi da sprječava nacionalno regulatorno tijelo da na zadovoljavajući način ispunjava funkciju koja mu je dodijeljena. Drugim riječima, sud koji je uputio prethodno pitanje treba u konkretnom slučaju procijeniti bi li takvo smanjivanje sredstava za financiranje rada regulatora i racionalizacija poslovanja ugrozilo neovisno funkcioniranje, odnosno *in concreto* se mora procijeniti koja je razina racionalizacije koja se može prihvatiti kao opravdana.

U odnosu na članak 34. Nacrta prijedloga Zakona kojim se uređuje pitanje prijevremenog opoziva smatram da je predloženo rješenje vrlo dvojbeno. Naime, ako Hrvatski sabor ne prihvati Izvješće o radu regulatorne agencije, to bi bio razlog za prijevremeni opoziv člana ili predsjednika Vijeća regulatora. Direktivama kojima se uređuje sektorska regulacija utvrđena je obveza da se unaprijed propišu uvjeti prijevremenog razrješenja. Ti uvjeti moraju biti objektivni i provjerljivi jer je cilj izbjeći visok stupanj diskrecije, odnosno arbitrarnost izvršne ili zakonodavne vlasti. Ako govorimo o pravnim standardima za prijevremeni opoziv, rekao bih da je riječ o razlozima koji moraju biti takvi da onemogućavaju ispunjenje obveza, koji su unaprijed propisani te vezani uz objektivne okolnosti i mogu se dovesti u svezu s postupanjem konkretne osobe. Ako razmatramo članak 3. Direktive 2009/140 koji se odnosi na regulatore u sektoru elektroničkih komunikacija, proizlazi da ne postoji skupna odgovornost, odnosno nije predviđeno da bi npr. cijelo vijeće moglo biti prijevremeno razriješeno zbog neprihvatanja Izvješća o radu. Mislim da je takav razlog suprotan pravnim standardima europskoga prava. U tom smislu, evo nekoliko argumenata iz predmeta koji su se vodili na Sudu Europske unije.

U predmetu *Garai C-424/15* bila je riječ o spajanju više regulatora u jedno regulatorno tijelo te se postavilo pitanje može li prijevremeno razrješenje do kojeg je došlo zbog stupanja na snagu novog Zakona biti spojivo s odredbom članka 3. Okvirne direktive. Sud je zauzeo stajalište da zato što je došlo do institucionalne reforme, članove kolegijalnoga regulatornog tijela ne može se razriješiti dužnosti prije isteka mandata ako nisu uključena pravila koja osiguravaju da takvo razrješenje ne ugrožava njihovu neovisnost i nepristranost.

Sličan standard istaknut je u predmetu *Europska komisija protiv Mađarske C-288/12*. Tu je bila riječ o nadzornom tijelu za zaštitu osobnih podataka. Htio bih naglasiti upravo taj standard neovisnosti regulatornih tijela za koji mislim da je važan, a to je da bi prijetnja prijevremenog prestanka mandata, kad bi postojala za to nacionalno tijelo tijekom njegova mandata, mogla dovesti do određena oblika poslušnosti tog tijela političkoj vlasti koja bi bila nespojiva s navedenim zahtjevom neovisnosti.

Važno je navesti da poštivanje mandata do njegova isteka, osim zbog razloga koji su ozbiljne prirode, znači da se može odrediti prijevremeni prestanak samo zbog razloga koji su ozbiljne prirode i koji su objektivno provjerljivi. To su standardi neovisnosti koji su bili razmatrani na Sudu Europske unije u vezi sa statusom neovisnosti nacionalnog tijela za zaštitu osobnih podataka, koji se primjenjuju i



moгу se primjenjivati u ocjeni neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela.

Zaključno, u odnosu na pravne standarde neovisnosti regulatornih tijela, u predmetu C-518/07 *Europska komisija protiv Njemačke*, Sud EU-a je naglasio da je puki rizik da tijela vlasti mogu primijeniti politički utjecaj na odluke nadzornih tijela dovoljan da omete nadzorna tijela da neovisno obavljaju svoje zadaće jer može doći do tzv. prethodne poslušnosti na strani nadzornog tijela pri donošenju odluke.

Mislim da ima još dosta prijepornih pitanja oko stupnja neovisnosti regulatornih tijela, ali o tome možda više u raspravi.

**M. Bratković:** Hvala lijepa! Nagradimo pljeskom uvodničara. Sada ste na redu vi. Tko bi se uključio u raspravu? Sve što kažete, zabilježićemo i kasnije, kad autorizirate, objaviti u našem *Godišnjaku*. Naravno, to nije razlog da se ne javite za riječ i ne kažete svoje mišljenje, slaganje, neslaganje ili kritički osvrt.

**I. Gliha:** Da, upravo suprotno. To bi nas moglo i potaknuti na drukčija razmišljanja. Doista su bila istaknuta određena pitanja u vezi s kojima bi bilo dobro čuti i drukčije poglede i odgovore, a sigurno ima i nekih pitanja na koja do sada nije upozoreno.

**M. Bratković:** Što se tiče neovisnosti regulatornih tijela, čini mi se da je to posebno važno s obzirom na standarde koje traži Sud Europske unije. Kako biste ocijenili postupanje tih regulatornih tijela u Republici Hrvatskoj?

**D. Kramarić:** Za jedno regulatorno tijelo za koje sam radio istraživanje, a to je HAKOM, mogu reći da je formalna i faktična neovisnost vrlo dobra, to jest dosta visoka. Formalnu sam neovisnost analizirao preko indikatora prof. Gilardija, a za faktičnu sam se koristio metodom Cobra. Nažalost, ne na posebno reprezentativnu broju ispitanika, ali ipak dovoljno da se može utvrditi barem ozbiljna indicija o stupnju faktične neovisnosti. Mislim da su u hrvatski pravni sustav potpuno i pravilno implementirani zahtjevi europskog prava u vezi s regulacijom telekomunikacijskog sektora i da je dobiven rezultat upravo posljedica toga. Što se tiče drugih regulatora, nemam parametre, pa mogu donijeti zaključak samo po osjećaju. Činjenica je da Nacrt prijedloga Zakona o javnim agencijama i smjer koji je zauzeo predlagatelj nije pozitivan u kontekstu jačanja formalne neovisnosti regulatornih agencija.

**M. Bratković:** Koji je motiv za to?

**D. Kramarić:** Ne znam koji je motiv. Jedan je od razloga za donošenje Zakona unaprjeđenje sustava javne uprave. Drugi je bio rješavanje problema postojećih statusnih, institucionalnih i drugih razlika između tijela s javnim ovlastima. Predlagatelj sasvim sigurno želi poboljšati javnu upravu, ali mislim da ne čini dovoljnu distinkciju između neovisnih regulatornih tijela i izvršnih agencija. Pogotovo mislim da nedovoljno obraća pozornost na ulogu neovisnih regulatora u kontekstu jedinstvenoga unutarnjeg tržišta Europske unije i njihovu povezanost odnosno umreženost na supranacionalnoj razini.

**M. Bratković:** Ima li pitanja iz publike?

**G. Matešić:** Vi ste sebe nazvali praktičarom?  
(Nije autorizirano.)

**D. Kramarić:** Jesam.

**G. Matešić:** Budući da ste doktorirali na tu temu, zaključujem da ste teoretičar. Dopustite, u čemu je praktična dimenzija poznavanja rada regulatornih tijela u Hrvatskoj?  
(Nije autorizirano.)

**D. Kramarić:** Radim s klijentima koji se kreću u regulatornom okruženju i rješavam s njima pitanja koja proizlaze iz obavljanja regulirane djelatnosti. Znači, moji su klijenti kompanije koje djeluju pod nadzorom sektorskih regulatora u telekomu, energetici, željezničkom prometu, poštanskim uslugama i tako dalje.

**A. Uzelac:** Iako u publici ima kompetentnijih osoba da govore na temu regulatornih agencija, htio sam se uključiti u diskusiju kako bih izrazio svoje zadovoljstvo ovim izlaganjem. Dobro je da nam na tribinu dolaze i kolege iz prakse i izlažu teme o kojima mogu izlagati iz svoga neposrednog iskustva. Za kolegu Kramarića svakako mogu kazati da dolazi iz prakse. No ne samo to. Riječ je o kolegi koji je svoj doktorat obranio na Evropskome pravnom fakultetu u Sloveniji pod mentorstvom uvažene kolegice Hane Horak. Time možemo na djelu vidjeti dobar spoj i praktičnoga i teoretskoga, i to je na ovakvim skupovima dobrodošlo.

Moje je pitanje sljedeće. Iz konteksta izlaganja kolege Kramarića proizlazi da je teza da se novi Zakon donijelo zato da se

uvede sistemski red, tj. zato što je bilo potrebno donijeti krovni zakon koji bi uredio djelovanje regulatornih agencija, u biti neuvjerljiva. Teško možemo povjerovati u to da je logika sistemske konzistentnosti bila presudna motivacija za njegovo donošenje. Vjerojatnije je da je namjera bila da se, pod krinkom opravdanja da je potrebno stvoriti širi pravni okvir kako bi se konzistentno uredilo ovo područje, postignu neki drugi učinci koje se nije htjelo manifestirati u obrazloženjima. Koji su ti drugi učinci? Čini se da je krugove koji utječu na donošenje novih propisa o regulatorima iritirala njihova neovisnost. Također ih je iritirala činjenica da zaposlenici regulatornih agencija imaju visoka primanja koja su u nerazmjeru s plaćama u državnoj upravi. S nelagodom su osvijestili i činjenicu da regulatorna tijela postaju sve važnija, a njihov je prirodni stav bio da ih zbog toga treba staviti pod prismotru političke vlasti. Jasno je da nijedan od tih stvarnih razloga, iako razumljiv po sebi, u svjetlu europskog prava i prakse nije opravdan.

Možda bismo našli malo više opravdanja za takav stav u svjetlu okolnosti da Hrvatska nije imala mnogo sreće s neovisnim tijelima. Iz osobnog iskustva mogu potvrditi da tijela kao što su Državno sudbeno vijeće ili Državno odvjetničko vijeće nisu uspjela (i ne uspijevaju) ostvariti svoje zadaće i funkcije na način koji bi bio zadovoljavajući i koji bi u cjelini opravdao njihov neovisni status.

Osnovni je problem uvijek vezan uz isto pitanje: kako osigurati da neovisna tijela ne iskoriste svoj status tako da uistinu postanu neodgovorna tijela i da svoj neovisni položaj ne iskoriste kao branu za sankcioniranje vlastite nekompetentnosti ili kao štit ispod kojega se ostvaruju drugi ciljevi od onoga zbog kojih im je neovisnost i bila omogućena.

U tom je smislu moje pitanje – ima li u aktualnom sustavu jamstava da se neovisna regulatorna tijela koriste svojom neovisnosti kako bi svoje važne zadaće obavljale odgovorno, u općem interesu, a ne neodgovorno, ostvarujući neke druge ciljeve i svrhe?

#### **D. Kramarić:**

Ne mogu reći što bi bili motivi, ali mogu se složiti. Što se tiče odgovornosti, to je teoretski uvijek dvojbena. Kako osigurati odgovarajuću odgovornost neovisnoga regulatornog tijela prema osnivaču, odnosno prikladnu razinu političke odgovornosti? Što se tiče Republike Hrvatske, u smislu standarda neovisnosti i odgovornosti u radu, napravili smo velik pomak. Primjerice, sjećam se 1996. godine kada smo imali sukob s kvaziregulatorom u svezi s koncesijom za obavljanje djelatnosti elektroničkih medija za jednu radiopostaju u Zagrebu. Što se tiče odgovornosti, mislim da su u

sustavu, kada neovisni regulatori djeluju kao elementi integracije jedinstvenog tržišta Europske unije, supranacionalni nadzor i koordinacija važan jamac za profesionalno djelovanje, a da su utjecaji izabranih političara na razini država članica znatno manji. Ono što smo komentirali, da je sve više članova vijeća reizabrano, odnosno da su prepoznati kao profesionalci u rukovodećim tijelima regulatora, potvrđuje prethodno.

**M. Bratković:** Zašto su zapravo nastali neovisni regulatori i koja je njihova uloga?

**D. Kramarić:** Pojednostavnjeno, došlo je do liberalizacije sektora takozvanih prirodnih monopola i trebalo je ukloniti tržišne nedostatke koji su posljedica prethodnog ili postojećeg monopola. U tom smislu, došlo je do diferencijacije javne uprave i upravljanje je delegirano na neovisna stručna tijela koja su trebala u regulatornom okruženju, koje karakteriziraju različiti interesi subjekata koji obavljaju reguliranu djelatnost, javni interesi društvene zajednice i interesi korisnika, odabrati svrsishodne regulatorne mjere pravilno određena dosega, a sve kako bi se ostvario regulatorni cilj.

**M. Bratković:** Koje je to vrijeme kada su nastali prvi takvi regulatori u Hrvatskoj?

12

---

**D. Kramarić:** Polovicom devedesetih. U tom kontekstu, kolega Cerovac, je li Vam definicija regulatornih agencija prema Nacrtu prijedloga Zakona o javnim agencijama olakšala život, odnosno otklonila dvojbe oko statusa Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja?

**M. Cerovac:** Ne, nije nimalo. Taj Zakon kao da je pisan za sektorske regulatore. Tu je problem općega tržišnog regulatora kakav je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Ja ne mogu naći AZTN u tome. Meni se čini da je to jedna nekonzistentnost. Sve se odnosi na sektorske regulatore i to je problem. Jedna intencija Zakona sasvim sigurno ima i dobrih stvari, pravni status agencija, upravljačka tijela, trajanje mandata. To nije loše. Tu imamo upravljačka tijela koja imaju tri do sedam članova. Pravni status zaposlenih, to je isto dobro. Međutim, ima tu nekih stvari koje su očito udar na neovisnost agencija. Možda je udar nesretna formulacija, ali recimo, nije mi jasno koji je *ratio* odredbe o evaluaciji rada agencija svake četiri godine i tko će to provoditi. Koja je svrha toga? To se možda može odnositi na izvršne agencije, da se vidi trebaju li uopće postojati. Mislim da je to svrha. Radi li takva

agencija nešto što treba ili ne treba, ali regulatorne agencije, recimo AZTN, koja mora postojati, što ćemo tu evaluirati? Pogotovo središnja tijela državne uprave, dakle ministarstva koja su nadležna za područja kojim se bave agencije. Mi sada imamo dva takva tijela, konkretno, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo gospodarstva. A s druge strane, sastav tijela za evaluaciju. Tko će tu biti? Primjerice pripadnici akademske zajednice. Pripadnici akademske zajednice vrlo se često javljaju, pišu stručna mišljenja za stranke u postupku. Oni neće biti baš jako sretni ako nismo prihvatili njihovo mišljenje ili smo odlučili što drukčije. Tu postoji potencijalni sukob interesa. Stručnjaka za ta područja nema puno ni u akademskoj zajednici. Dakle, tko će to onda ocjenjivati ako oni ne budu mogli jer su u sukobu interesa? Ne vidim svrhu te odredbe. Ona je apsolutno nepotrebna. Osim toga, sve regulatorne agencije odgovaraju i podnose godišnje izvješće Hrvatskom saboru dok, i s druge strane, kontrolu zakonitosti odluka agencija provode sudovi. Uz te dobre stvari koje bi možda trebalo popraviti, za drugo ne mogu shvatiti što se htjelo postići. Imam neke „crne“ misli u vezi s tim.

**M. Bratković:**

Prije nego što je napravljen takav Nacrt, jeste li imali osjećaj da bi ovo područje trebalo dodatno regulirati jer je bilo podregulirano ili Vas je Nacrt posve iznenadio?

13

---

**M. Cerovac:**

Prva verzija Nacrta jako nas je iznenadila, međutim ovo je uljuđenija verzija toga, i to je u ovom dijelu u redu. S obzirom na to da sve regulatorne agencije, i AZTN, imaju poseban zakon kojim je uređeno njihovo djelovanje, ne vidim potrebu ovakva zakona u ovakvu obliku.

**I. Gliha:**

Moj je osjećaj da bi takav zakon neke stvari prenormirao, s obzirom na postojanje sektorskih zakona u kojima su ionako brojne stvari regulirane. Posebnosti su pojedinih regulatornih agencija, po mojem mišljenju, već uređene posebnim zakonima, tako da mi se čini da je ovom zgodom zakonodavac bio barem mrvicu preambiciozan. Bilo bi zgodno vidjeti što o tome misle oni kojih se Zakon neposredno tiče.

**A. Palarić:**

Na ovu priču gledam s dviju suprotnih strana. Bio sam u tri vlade. Vodio sam tijelo državne uprave, sadašnje Ministarstvo uprave, a sada sam u regulatornoj agenciji zamjenik predsjednika Upravnog vijeća. Dok sam bio u Državnom uredu, devedesetih godina, nisam prihvaćao takvu inicijativu. Ta inicijativa sada postoji zato što postoji birokratski duh. Ovaj tekst nije prošao. Iza njega ne

stoji Vlada ni organizacija jer je dala negativno mišljenje. Taj Nacrt pošao je od toga birokratskog duha. Je li to činovnički jal, je li to težnja da se sve stavi u kockice? Po tome bi agencije stavili iza ministarstava, iza državnih organizacija, iza državnog ureda. Po tome bi bile četvrta razina hijerarhije ili četvrta razina države. Na taj bi način agencije trebale biti izjednačene s ostalim državnim službenicima. To je pristup kako bismo sve agencije odredili u jednoobrazni pristup. Tu se razmatra specifičnost. Smatralo se da su pojedini zakoni koji su uredili pojedinu agenciju razmotrili tematiku. To što će jedan ravnatelj imati plaću X, drugi X x 2, to je određen, neću reći nered, ali šarolikost koja negdje prelazi mjeru. Te agencije nikada nisu potpuno izvan politike. Kako bi se otvorio prostor da svaka iduća vlada kozmetičkim promjenama zakona, samo da bi se nešto promijenilo, opet skida glave.

Mislim da je najveći problem što se neovisni regulator naziva agencijama. One trebaju drukčije ime. I treba pustiti Vladu da djelomično uredi to područje. Po prirodi stvari negdje se i zaposlene može po plaćama uskladiti s državnim službenicima. U drugim regulatorima treba pustiti slobodu. U ponudi specifičnih kadrova teško možemo pronaći ljude. Doći ćemo na to da ćemo jedni drugima krasti ljude, što nije dobro. Tako ostaje rupa koju je teško pokriti vježbenicima ili ljudima s ulice. Mi imamo sreću. Ne samo da poštujemo propise, mi i kreiramo i ovlašteni smo donositi podzakonske propise. Postoje ozbiljne političke kritike na koncept Zakona, trebalo bi ga doraditi u smislu osiguranja neovisnosti i davanja više slobode specifičnostima pojedinog sektora i trebalo bi napraviti jasnu distinkciju između regulatornih agencija i pozicionirati ih između sudova i državne uprave. Drago mi je što se o ovome uopće raspravlja. (Nije autorizirano.)

**G. Matešić:**

Želim pohvaliti uvrštenje ove teme u tribinu Pravnog fakulteta. Vidim dva razloga za to. Jadan je akademska ljubomora jer akademska zajednica sudjeluje u donošenju zakona, a drugo je isključenost akademske zajednice. Naime, sve te propise donose uvijek isti službenici u istim ministarstvima. To je segment službenika koji ne mogu obaviti taj posao. Rijetko se formiraju radne skupine i to je razlog. To je bio malo sarkazam.

Uz pohvalu, postavio bih pitanje što mi radimo. Ovaj Zakon, koliko znam, operativno je povučen iz kalendara. Doživio je prilično kritika. Možda bi trebalo ovu tribinu iskoristiti, ne samo kao jedan spoj pozitivnih natuknica zajedničkih karakteristika regulatora tijela koje bi mogle naći mjesto u Zakonu nego i kritika. Sa zadovoljstvom

sam se odazvao Vašem pozivu jer ne sumnjam da bi neka rješenja Zakona bila korisna u donošenju Zakona o Državnoj komisiji.

Državna komisija postoji kao neovisno tijelo. Držim ga također regulatorom. Državna komisija sud je koji ima samo jedan dodatan teret koji se sudu ne može odrediti, a to je rok, brzina odlučivanja. Zakon o Državnoj komisiji formiran je prije petnaest godina. Sadašnji zakon ima 23 članka. U 23 članka ne možete izraziti svu specifičnost, ne može se koristiti supsidijarnim odredbama ni Zakonima o sudovima jer se stvara nekih 40 % Zakona o sudovima. Ne možete se koristiti nijednom odredbom drugih propisa. Dolazimo do toga zašto mi imamo ovaj Zakon i zašto mi danas raspravljamo. Svi propisi regulatornih agencija doneseni su bitno pod utjecajem različitih direktiva koje su donesene u svakom sektoru. I te direktive uhvatile su samo minimum koji je zanimao Europsku komisiju, a sve ostalo bio je posao nacionalnog zakonodavstva. Vidjeli smo, kolega je u prezentaciji kazao da je glavno načelo nacionalna ekonomija, a sve ostalo zapravo je ono što su trebale raditi države članice. U tom je smislu jedan ovakav zakon pozitivan i dobrodošao. On bi mogao osigurati onu potrebnu infrastrukturu sličnih propisa koji bi osigurali neovisnost.

Na jednom sastanku mreže tijela kojem pripadam u Europskoj komisiji netko je postavio pitanje imate li ikakve probleme. Europska komisija nikada ne postavlja takva pitanja. To je neoprezno pitanje. Kazao sam da regulatori imaju samo jedno pitanje. To je neovisnost. Vodeći računa o tome da mi, da bismo zaposlili čovjeka, moramo tražiti suglasnost Ministarstva uprave. Izbor državnog službenika koji mora imati specifično znanje provodi se po općem aktu o prijmu državnih službenika koji ne jamči izbor izvrsnosti, ne jamči da će moći biti izabran čovjek ili stručnjak koji to zna i koji bi odgovarao tome. Međutim, od kolega iz drugih država članica čuo sam da ministar propisuje u jednoj regulatornoj agenciji i određuje plaću. U četvrtom primjeru ministar može razriješiti predsjednika ili bilo kojeg člana. Ja sam se posramio i kazao da mi imamo sjajnu situaciju s Ministarstvom uprave jer u osnovi neovisnosti jedno je pitanje normativno, a drugo je funkcionalno. To nigdje ne piše u propisu. Trebate htjeti biti neovisni i trebate raditi i biti osuđeni na osamljenost na neki način. Meni se čini da je neovisnost pitanje svih pitanja. Neovisnost obuhvaća organizacijsko, kadrovska, funkcionalno i proračunsko pitanje.

Htio bih kazati da genezu naše različitosti i različitost stavova vidim i u činjenici da smo mi različiti regulatori u nadležnosti različitih ministarstava. Kolega iz AZTN-a i Državna komisija u nadležnosti su

Ministarstva gospodarstva. HANFA je u nadležnosti Ministarstva financija. HAKOM je u nadležnosti Ministarstva prometa. Normalno je da postoje različiti pristupi koji ovise o ambiciji u određenu trenutku i potrebama, smetnjama itd.

Mislim da se u ovom trenutku svi slažemo oko toga što je ovdje napad na neovisnost. Potrebna je veća povezanost s osnivačem, dakle Hrvatskim saborom. Ta evaluacija, to je nešto drugo što dovodi u pitanje. Petnaest sam godina u Bruxellesu u različitim tijelima, jedanput sam dobio neoprezno pitanje što vas muči. Javna nabava je jedinstvena, postoji europsko tržište, postoji izričita raznolikost alata i instituta koji se mogu upotrijebiti od upravnog, trgovačkog i građanskog prava. Tu ću stati, bez zaključka. (Nije autorizirano.)

**D. Kramarić:**

Vezano uz supranacionalno, moje je razmišljanje možda nepopularno s aspekta regulatorne suverenosti država članica, ali mislim da je nesporno da postoji tendencija centraliziranja ovlasti. Mislim da je to jedini način da se uspostavi funkcionalno unutarnje tržište Europske unije i otklone problemi neujednačene primjene regulacije. Što se tiče sektorske regulacije, i dalje će jačati centralizacija jer se, primjerice, sa svakim novim prijedlogom regulatornog okvira u mrežnim industrijama stavlja na stol prijedlog za konstituiranje supranacionalnoga neovisnog regulatora u tom području i mislim da je to jedini način da se učinkovito riješe navedeni problemi. Završno bih rekao da je Europska komisija u komunikaciji u odnosu na Uredbu GDPR utvrdila da Direktiva o zaštiti osobnih podataka iz 1995. godine nije dovoljno dobro provedena na razini država članica upravo zbog problema implementacije i različite razine kvalitete neovisnih nadzornih tijela, pa je zbog toga Komisija pribjegli donošenju uredbe da bi se ujednačila zaštita na razini država članica.

**Nikola Popović, HAKOM:**

Hvala na tribini. Mislim da je pridonijela otvorenoj raspravi, upravo onome što je nekako nedostajalo vezano za Nacrt prijedloga Zakona o javnim agencijama, a što bi svakako podiglo transparentnost izrade tog Zakona. Hvala izlagaču na tome što je istraživao HAKOM i drago mi je što je došao do zaključaka koji pozitivno prikazuju neovisnost rada HAKOM-a.

**M. Bratković:**

To je ujedno poticaj da se istraži i druge regulatore.



**M. Cerovac:**

Moram oponirati u vezi s time da se centralizira ovlasti. Što se tiče Europske mreže tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, Europska komisija shvatila je da više od 80 % slučajeva rješavaju nacionalne agencije, a samo 20 % Komisija. Upravo je pri kraju izrada direktive kojom se jačaju ovlasti nacionalnih agencija i sele s Komisije na nacionalne agencije, koliko je god to moguće. Upravo se tu ističe neovisnost, financijska, kadrovska itd.

**D. Kramarić:**

Da, ali Vi i Komisija imate mogućnost izravne primjene članaka 101. i 102. i zato je to tako. S druge strane, sektorski regulatori na razini država članica to nemaju. Znači sigurno za slučaj *Deutsche Telekom* kada je sud Europske unije u presudi utvrdio da nije neobično da nacionalna regulatorna tijela na razini država članica krše propise europskog prava tržišnog natjecanja.

**I. Gliha:**

Kolega Palarić osvrnuo se na određenost mjesta regulatora, odnosno njihovo razvrstavanje unutar postojećega pravnog sustava. Nisam sasvim siguran da je regulatore nužno uspoređivati s nekim drugim tijelom u sustavu državne uprave. Potreba za neovisnim regulatorima u određenim sektorima javila se, između ostalog, upravo zbog ograničenja, pa i nedostataka u hijerarhijskom sustavu državne uprave i ovisnosti o aktualnoj vlasti. U razvoju sustava regulatora pokazalo se da postoji potreba za regulatorima koji uz naglašenu potrebu za neovisnošću imaju i drugu potrebu, a to je stručnost. Pritom ne mislim da tijela uprave nisu stručna, ali ovdje je riječ o posebnoj, specijaliziranoj stručnosti. Uz osiguravanje neovisnosti regulatornih tijela treba jako paziti i na njihovu specijaliziranost i stručnost. Nije lako osigurati stručnost na malom tržištu poput našega. Nemamo mnogo stručnjaka koji se bave jednim vrlo uskim područjem, a od regulatora se očekuje da se mogu nositi s „velikim igračima“ na tržištu. Ni na bitno većim tržištima rada nije regulatornim tijelima lako osigurati dovoljno specijaliziranih stručnjaka odnosno motivirati specijalizirane stručnjake za posao u sektoru regulatora. Stoga mi se čini da nije sasvim nužno tražiti neku kućicu u sustavu državne uprave u koju bi se regulatori nužno morali strpati, nego jednostavno prihvatiti njihovu ulogu neovisnih stručnih tijela koja nisu vezana ograničenjima imanentnim sustavu državne uprave u užem smislu.

**M. Bratković:**

Čini mi se da je zajednički nazivnik svih govora bio neovisnost, kojoj trebamo težiti u izgradnji regulatora. Nadam se da je ova tribina pridonijela barem razjašnjenju nekih pojmova. Ono što je zapisano, čitat će i oni koji večeras nisu bili ovdje.

Ujedno bih uputio poziv akademika Barbića koji u povodu 25 godina Kluba pravnika grada Zagreba poziva sve članove Kluba, ali i sve one koji kao gosti dolaze na ovu tribinu, na druženje u *Aperitivu* u Vlaškoj 9 sutra u 19 sati.

Vidimo se sljedeći mjesec s temom iz područja zaštite potrošača. Doviđenja!