

NOVINE U SUSTAVU UPRAVOSUDSKE ZAŠTITE OD POJEDINAČNIH AKATA HAKOM-A

Prethodno znanstveno priopćenje

UDK 316.774:654](4)EU
339.923:061.1](4)EU
35.072.6

Primljeno: 21. listopada 2013.

Dr. sc. Marko Turudić*

U Republici Hrvatskoj ne postoji dosljedno implementirana dvostupanjska upravnosudska zaštita na području elektroničkih komunikacija. Stoga se u radu analiziraju novine u sustavu upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a uvedene izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama iz lipnja 2013. Navedene izmjene, koje selektivno uvode dvostupanjsku upravnosudsku zaštitu, smatramo nedorečenima te predlažemo izmjene koje bi strankama u postupku osigurale kvalitetniju pravnu zaštitu, ali i povećale pravnu sigurnost. Prikazat ćemo uređenje upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata ostalih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, ali i uređenje tog instituta u velikom broju zemalja članica Europske unije. Uz pomoć navedenih iskustava istražiti ćemo primjerenost selektivne dvostupanjske upravnosudske zaštite protiv pojedinačnih akata HAKOM-a te prikazati izmjene za koje smatramo da bi bile dobrodošle navedenom institutu u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: upravni spor, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, regulatorne agencije

1. UVOD

Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (u nastavku rada: HAKOM) nadzire tržište od velike važnosti za Republiku Hrvatsku. Zakonom o elektroničkim komunikacijama (u nastavku rada: ZEK) HAKOM je ovlašten donositi niz pojedinačnih akata kojima će utjecati na sve sudionike tržišta elektroničkih komunikacija.

HAKOM-ov je utjecaj na navedeno tržište velik, a ostvaruje se upravo preko njegovih pojedinačnih akata. Stoga je pravna zaštita protiv takvih akata bitna strankama o čijim se pravima i obvezama takvim aktima odlučuje.

Prava na žalbu protiv pojedinačnih akata HAKOM-a nema. ZEK stoga propisuje, kao jedini pravni lijek, podnošenje tužbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Donedavno, unatoč temeljitoj reformi upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, kojom su osnovana četiri prvostupanjska upravna suda i Visoki upravni sud u Zagrebu kao sud

* Marko Turudić, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

drugog stupnja (u određenim slučajevima i prvog stupnja), u pravnoj zaštiti protiv pojedinačnih akata HAKOM-a nije se ništa promijenilo.

Dotadašnji Upravni sud Republike Hrvatske samo je zamijenjen Visokim upravnim sudom kao jedinim stupnjem pravne zaštite protiv pojedinačnih akata HAKOM-a. Ipak, izmjenama i dopunama ZEK-a iz lipnja 2013. propisuje se moguća nadležnost mjesno nadležnog upravnog suda za tužbe protiv odluka HAKOM-a u sporovima između krajnjih korisnika i operatera te protiv nekih rješenja inspektora elektroničkih komunikacija.

Smatramo da ćemo kroz prikaz razvoja upravnopravne zaštite od Hrvatske agencije za telekomunikacije (u nastavku rada: HAT) pa do HAKOM-a, prikaz upravnopravne zaštite od pojedinačnih akata ostalih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, ali i iscrpnim prikazom komparativnih europskih sustava, doći do odgovarajućih zaključaka.

2. RAZVOJ DOMAĆIH REGULATORA ZA ELEKTRONIČKE KOMUNIKACIJE I PRAVNE ZAŠTITE PROTIV NJIHOVIH POJEDINAČNIH AKATA

HAKOM nije prva agencija koja je osnovana radi reguliranja tržišta elektroničkih komunikacija Republike Hrvatske. Još 2003. Zakonom o telekomunikacijama¹ (u nastavku rada: ZT) osnovan je HAT.

Glavni razlog donošenja ZT-a bilo je usklađivanje hrvatskog zakonodavnog okvira za elektroničke komunikacije s direktivama Europske unije, poglavito onima koje su činile Regulatorni okvir Europske unije za elektroničke komunikacije iz 1998.

Elektroničke su komunikacije gospodarska i tehnološka grana s nevjerojatnom brzinom razvoja i promjena, pa je stoga očito kašnjenje našeg zakonodavca u usklađivanju još i više problematično. Ta se problematičnost poglavito očituje u činjenici da je Europska unija prihvatila novi Regulatorni okvir za elektroničke komunikacije već 2002., punu godinu dana prije stupanja na snagu ZT-a.²

Kod HAT-a prvi put vidimo obrazac pravne zaštite koji će pratiti hrvatske regulatorne agencije za elektroničke komunikacije sve do 2013. Naime, ZT propisuje konačnost odluka Vijeća HAT-a, nepostojanje žalbe protiv odluka, rješenja i zaključaka Vijeća HAT-a te kao jedinu pravnu zaštitu propisuje tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske.³

Nepostojanje prava na žalbu protiv pojedinačnih akata regulatornih agencija pravilo je u Republici Hrvatskoj, pa ne začuđuje što je primijenjeno i prilikom osnivanja prve regulatorne agencije za elektroničke komunikacije.

¹ NN 122/03.

² Turudić, M., *Upravnosudska zaštita od pojedinačnih akata telekomunikacijskih regulatornih agencija*, doktorska disertacija, Zagreb, 2013, str. 233.

³ Čl. 13. st. 3. i 4. Zakona o telekomunikacijama, NN 122/03.

Izmjene i dopune iz 2005.⁴ kao jedini pravni lijek protiv pojedinačnih akata HAT-a ostavljaju tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske. Ipak, članak 13. ZT-a mijenja se na način da se uvodi hitnost postupanja Upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima vođenima protiv pojedinačnih akata HAT-a.⁵

Dotadašnja praksa pred Upravnim sudom zahtijevala je uvođenje hitnog postupka. Upravni sporovi trajali su u prosjeku i više od godinu dana, što je iznimno negativno utjecalo na pravnu sigurnost sudionika na tržištu budući da su se odluke HAT-a provodile cijelo vrijeme trajanja postupka.⁶

Uvođenje hitnog postupka opravdano se i činjenicom da je za navedene sporove nadležan samo jedan sud.⁷ A budući da se tada počeo povećavati broj sudionika na tržištu elektroničkih komunikacija, moglo se očekivati veliko povećanje broja sporova, što bi dodatno zagušilo Upravni sud Republike Hrvatske i povećalo pravnu nesigurnost.

Navedena je odredba u svakom slučaju predstavljala korak u pravom smjeru, poglavito ako se uzme u obzir trajanje sporova protiv pojedinačnih akata HAKOM-a pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.⁸ Ipak, ona je, donošenjem ZEK-a i njegovim kasnijim izmjenama i dopunama, neobjašnjivo uklonjena.

HAT je, kao regulatorna agencija za telekomunikacije, djelovao iznimno kratko, svega pet godina. Već 2008. donosi se novi zakon koji regulira tržište elektroničkih komunikacija.

Taj je zakon ZEK. ZEK-om se osniva HAKOM, koji nastavlja djelatnosti HAT-a i proširuje njihov djelokrug.

Što se tiče pravne zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a, nije bilo izmjena s obzirom na rješenja iz ZT-a. I ZEK-om iz 2008. propisuje se nemogućnost podnošenja žalbe protiv odluka i drugih pojedinačnih akata HAKOM-a. Moguće je samo podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske.⁹

Značajnim izmjenama ZEK-a iz 2011. provodi se usuglašavanje s novim Zakonom o upravnim sporovima (u nastavku rada: ZUS)¹⁰ i umjesto dotadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske uvodi se Visoki upravni sud Republike Hrvatske kao jedini sud pred kojim se može pokrenuti upravni spor protiv pojedinačnog akta HAKOM-a.¹¹

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama, NN 70/05.

⁵ Čl. 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama, NN 70/05.

⁶ Turudić, M., op. cit. (bilj. 2), str. 235.

⁷ Obrazloženje nacрта prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o telekomunikacijama, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, str. 44, www.vlada.hr/hr/content/download/6735/51145/.../2%20točka.pdf, 5. 12. 2012.

⁸ Vidi Turudić, M., op. cit. (bilj. 2).

⁹ Čl. 18. st. 3. Zakona o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08.

¹⁰ NN 20/10.

¹¹ Čl. 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, NN 90/11.

Zakonodavac je izmjenama i dopunama ZEK-a iz 2011. usuglašavao ZEK s novinama u upravnom sudovanju. Teško je ne zapitati se zašto zakonodavac već tada nije odlučio za sve (ili samo određene) sporove odrediti nadležnost mjesno nadležnog upravnog suda, nego je za to čekao još više od dvije godine.

Kratkim izmjenama i dopunama iz 2012. samo se mijenja broj članova Vijeća HAKOM-a sa sedam na pet¹², dok se u pravnu zaštitu ne intervenira.

Do značajnih izmjena u tom smjeru dolazi tek 2013. Naizgled nema velikih promjena, i dalje je propisano da protiv odluka i drugih pojedinačnih akata HAKOM-a nije dopuštena žalba, nego se protiv njih može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Ipak, značajan odmak od prijašnjih rješenja vidljiv je u sljedećoj rečenici članka 3. Izmjena i dopuna ZEK-a iz 2013., gdje se navodi da se, iznimno, protiv odluka HAKOM-a u sporovima između krajnjih korisnika usluga i operatora može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom.¹³ Odmak je vidljiv i u članku 8. istih Izmjena i dopuna, koji za sporove protiv rješenja inspektora elektroničkih komunikacija propisuje nadležnost mjesno nadležnog upravnog suda, osim u slučajevima osobito teških i teških povreda ZEK-a, kada je ipak propisana isključiva nadležnost Visokog upravnog suda.

3. UPRAVNOPРАВNA ZAŠTITA OD POJEDINAČNIH AKATA OSTALIH HRVATSKIH REGULATORNIH AGENCIJA

Kako se tržište elektroničkih komunikacija ne regulira u pravnom vakuumu, smatramo da je bitno i korisno prikazati na koji je način upravnosudska zaštita od pojedinačnih akata uređena kod ostalih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. To je posebno bitno budući da se zauzimamo za donošenje jedinstvenog Zakona o agencijama. Navedenim zakonom riješile bi se mnoge nedorečenosti i nekonzistentnosti pri definiranju, ustroju, donošenju pojedinačnih akata i ostalih ovlasti, ali i upravnosudskoj zaštiti protiv pojedinačnih akata regulatornih agencija. Stoga bismo približavanje upravnosudske zaštite protiv akata HAKOM-a rješenjima ostalih regulatornih agencija smatrali dobrim korakom u tom smjeru.

U posljednjih dvadesetak godina svjedočimo velikom porastu u osnivanju i popularnosti agencija. Ipak, sve te agencije ne mogu se smatrati regulatornim agencijama u pravom smislu te riječi.

Tako Staničić navodi tri glavna uvjeta koja agencija mora ispunjavati kako bi se smatrala regulatornom: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da imaju ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije

¹² Čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, NN 133/12.

¹³ Čl. 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, NN 80/13.

dopuštena.¹⁴ Poslije¹⁵ kao uvjete dodaje i da su osnovane zakonom i da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti.

Sukladno navedenim kriterijima, u Republici Hrvatskoj djeluju sljedeće regulatorne agencije:

1. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (dalje u radu: HANFA), osnovana Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga 2005. (u nastavku rada: Zakon o HANFA-i)
2. Agencija za elektroničke medije (u nastavku rada: AZEM), osnovana Zakonom o elektroničkim medijima 2009. (u nastavku rada: ZEM)
3. Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (u nastavku rada: AZRTŽU), osnovana Zakonom o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga 2007.
4. HAKOM
5. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u nastavku rada: AZTN), osnovana Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja 1995.
6. Hrvatska agencija za regulaciju energetske djelatnosti (dalje u radu: HERA), osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti 2004.¹⁶

Prikazat ćemo kako je riješena upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata svih navedenih regulatornih agencija kako bismo utvrdili postoji li zajednički pristup tom pravnom pitanju.

¹⁴ Staničić, F., *Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu*, Pravo u gospodarstvu, br. 5, 2010, str. 1344.

¹⁵ Staničić, F., *Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Četvrti skopsko-zagrebački kolokvij, Zbornik radova, Skoplje, 2013, str. 65.

¹⁶ *Ibid.*, str. 66. Staničić ovdje napušta svoj prethodni stav o postojanju osam pravih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. S popisa isključuje Agenciju za javno-privatno partnerstvo prometa zbog nemogućnosti donošenja općih akata, a Agenciji za sigurnost željezničkog prometa (ASŽP) dodjeljuje status regulatorne agencije uvjetno, jer tek stupanjem na snagu Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog prometa (NN 82/13) ima pravo donošenja obvezujućih mjera za sigurnost željezničkog sustava i uputa o načinu obavljanja poslova iz svoje nadležnosti (čl. 11. st. 1.). Iako ni prema novom Zakonu neće zadovoljavati kriterij odgovornosti samo Saboru, budući da će i dalje odgovarati Vladi, smatra da se uvjetno može smatrati regulatornom agencijom. U ovom se radu odlučujemo na strogu primjenu pet uvjeta za smatranje agencije regulatornom u pravom smislu te isključujemo (ASŽP) iz daljnjih izlaganja.

Strana teorija¹⁷ već duže vrijeme, a odnedavno i domaća,¹⁸ izdvaja “mrežne industrije” kao zasebnu cjelinu gospodarske djelatnosti. U mrežne industrije ubraja se svaka industrija koja ovisi o fizičkoj mreži preko koje se odvija distribucija proizvoda ili usluge.¹⁹

Uzevši u obzir navedenu definiciju, možemo zaključiti da u mrežne industrije spadaju industrija električne energije, plina, elektroničke komunikacije, pošta, vlakova, zračnog prijevoza, opskrba vodom i javni prijevoz. Slično grupiranje navedenih djelatnosti poznaje i hrvatsko zakonodavstvo, odnosno Zakon o zaštiti potrošača.²⁰

Naime, člankom 24. navedenog Zakona propisano je da se javnim uslugama smatraju distribucija električne energije, opskrba električnom energijom, distribucija plina, opskrba plinom, distribucija toplinske energije, opskrba toplinskom energijom, opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, poštanske usluge, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javne telekomunikacijske usluge.

Zbog zajedničkog grupiranja navedenih djelatnosti u domaćoj i stranoj literaturi, ali i u domaćem zakonodavstvu, u posebnom potpoglavlju prikazat ćemo kako je trenutačno uređena upravnosudska zaštita od pojedinačnih akata tih agencija.

3.1. HANFA, AZEM, AZTN

HANFA, AZEM i AZTN reguliraju zasebna i poprilično različita tržišta, pa su tako i promjene upravnog sudovanja iz 2012. utjecale na njih na različit način.

HANFA je osnovana 2005. Zakonom o HANFA-i.²¹ Osnovana je kao samostalna pravna osoba s javnim ovlastima u okviru svojeg djelokruga i nadležnosti propisanih ovim i drugim zakonima, odgovorna Hrvatskom saboru,²² s temeljnim ciljevima promicanja i očuvanja stabilnosti financijskog sustava i nadzora zakonitosti poslovanja subjekata nadzora.²³

¹⁷ Vidi Crampes, C., *Network Industries and Network Goods*, Introductory chapter to a study for the European Commission, 1997, str. 35, <http://idei.fr/doc/by/crampes/network.pdf>, 20. 9. 2013., Trillas, F., *Independent regulators: Theory, evidence and reform proposals*, <http://www.iese.edu/research/pdfs/di-0860-e.pdf>, 20. 9. 2013., Picker, R., *Regulating Network Industries: A look at Intel*, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 84, http://www.law.uchicago.edu/files/files/84.RCP_Intel_.pdf, 20. 9. 2013.

¹⁸ Bilić, A., Petrović, S., Josipović, T., *Independent regulators in the network industries*, u: Regulatory agencies in the tension between law and economics, Bodiroga-Vukobrat, N., Sander, Gerald G. i Barić, S. (ur.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2011.

¹⁹ John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 84, http://www.law.uchicago.edu/files/files/84.RCP_Intel_.pdf, 20. 9. 2013., str. 2.

²⁰ NN 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12, 56/13.

²¹ NN 140/05.

²² Čl. 3. st. 1. Zakona o HANFA-i, NN 140/05.

²³ Čl. 13. Zakona o HANFA-i, NN 140/05.

Navodi se da su pojedinačni akti HANFA-e konačni i da se protiv njih jedino može pokrenuti upravni spor.²⁴ Zanimljivo je da ovdje, za razliku od ZEK-a iz 2008., nije propisano pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, nego se samo navodi mogućnost pokretanja upravnog spora.

Naravno, uzevši u obzir tadašnje stanje upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, oba rješenja dovela su do istih posljedica. Zbog postojanja samo jednog upravnog suda, tužbe protiv pojedinačnih akata HANFA-e i HAKOM-a završavale su na istom mjestu.

Ipak, struktura navedene odredbe omogućila je da ostane neizmijenjena Izmjenama i dopunama Zakona o HANFA-i iz 2012.²⁵ Tako se sada, nakon promjena u upravnom sudovanju u Republici Hrvatskoj, tužbe protiv pojedinačnih akata HANFA-e podnose mjesno nadležnom upravnom sudu, dok je Visoki upravni sud Republike Hrvatske sud drugog stupnja.

Dakle, protiv upravnih akata HANFA-e osigurana je dvostupanjska upravnosudska zaštita, za razliku od pojedinačnih akata HAKOM-a, kod kojih se posljednjim izmjenama i dopunama ZEK-a diferenciraju pojedinačni akti na dvojbenačin.

AZEM je osnovan 2009. ZEM-om²⁶ kao samostalna i nezavisna pravna osoba s javnim ovlastima upisana u sudski registar.²⁷

ZEM je propisivao da protiv odluka Vijeća AZEM-a žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.²⁸ Za razliku od HANFA-e, ovdje vidimo izričito određivanje tadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske kao jedine instancije za pokretanje upravnog spora.

Izmjene i dopune ZEM-a iz 2011.²⁹ nisu donijele novosti u pitanju pravnih lijekova. Usklađivanje ZEM-a s novim ZUS-om dolazi 2013.³⁰ Tako protiv odluka Vijeća AZEM-a žalba i dalje nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom pred nadležnim upravnim sudom.³¹ Time je protiv pojedinačnih akata AZEM-a efektivno uvedena dvostupanjska upravnosudska zaštita, bez uvođenja diferencijacije među vrstama predmeta.

AZTN je osnovan 2009. kao pravna osoba s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti određenih Zakonom o zaštiti tržišnog

²⁴ Čl. 19. Zakona o HANFA-i, NN 140/05.

²⁵ Izmjene i dopune Zakona o HANFA-i, NN 12/12.

²⁶ NN 153/09.

²⁷ Čl. 66. st. 1. ZEM-a, NN 153/09.

²⁸ Čl. 71. ZEM-a, NN 153/09.

²⁹ Zakon o izmjenama i dopunama ZEM-a, NN 84/11.

³⁰ Zakon o izmjenama i dopunama ZEM-a, NN 94/13.

³¹ Čl. 30. Zakona o izmjenama i dopunama ZEM-a, NN 94/13.

natjecanja (u nastavku rada: ZTN) i Zakonom o državnim potporama, za što odgovara Hrvatskom saboru.³²

Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata AZTN-a uređena je člankom 67. ZTN-a, koji navodi da protiv rješenja AZTN-a kojim se utvrđuje povreda toga Zakona i izriču upravno-kaznene mjere, kao i protiv rješenja kojim se prekida postupak zbog rješavanja prethodnog pitanja, nije dopuštena žalba, ali se u roku od 30 dana može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, koji o tužbi odlučuje u vijeću sastavljenom od tri sudca, i to zbog:

1. povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju
2. bitne povrede odredaba o postupku
3. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja
4. pogrešne odluke o upravno kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje AZTN.

Ovdje je također poimence naveden Upravni sud Republike Hrvatske, ali vidimo i druge specifičnosti, kao što je puno detaljnije normiranje upravnog spora u predmetima protiv pojedinačnih akata AZTN-a.

Izmjenama i dopunama iz 2013.³³ prilagođava se, među ostalim, i pravna zaštita novom sustavu upravnog sudovanja u Republici Hrvatskoj. Tako se člankom 41. tadašnji Upravni sud Republike Hrvatske mijenja Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske te se potvrđuje prijašnji sustav jednostupanjske sudske zaštite u ovim predmetima.³⁴

Značajnije izmjene vidimo i u ukidanju mogućnosti podnošenja samostalne tužbe protiv zaključka AZTN-a te vezivanjem pobijanja zaključka tužbom protiv rješenja kojim se rješava u upravnoj stvari.³⁵

U skupini nemrežnih regulatornih agencija AZTN je jedina agencija protiv čijih pojedinačnih akata i nakon reforme upravnog sudovanja postoji isključiva jednostupanjska upravnosudska zaštita.

³² Čl. 26. st. 1. ZTN-a, NN 79/09.

³³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o tržišnom natjecanju, NN 80/13.

³⁴ "Protiv rješenja Agencije nije dopuštena žalba, ali se u roku od 30 dana od dana dostave rješenja može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, koji o tužbi odlučuje u Vijeću sastavljenom od tri suca, i to zbog:

1. povrede propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju,
2. bitne povrede odredbi o postupku,
3. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja,
4. pogrešne odluke o upravno-kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija."

³⁵ Čl. 67. ZTN-a iz 2009. određeno je da protiv zaključaka Agencije donesenih tijekom postupka nije dopuštena žalba, ali se može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske (s određenim iznimkama), dok ZTN iz 2013. tu mogućnost ukida.

3.2. Regulatorne agencije za mrežne djelatnosti

Regulatorne agencije koje nadziru djelovanje mrežnih djelatnosti stoga moraju imati mnoge dodirne točke. Prije svega, treba utvrditi koliko regulatornih agencija za mrežne djelatnosti uopće postoji u Republici Hrvatskoj.

Naravno, tu je HAKOM, regulatorna agencija za elektroničke komunikacije i poštanske djelatnosti. Prije u radu već smo spomenuli HERA-u, koja je zadužena za reguliranja tržišta energetske djelatnosti,³⁶ u koje, dakle, spadaju distribucija električne energije, opskrba električnom energijom, distribucija plina, opskrba plinom, distribucija toplinske energije i opskrba toplinskom energijom.

Od postojećih regulatornih agencija u mreže svakako spada i AZRTŽU, koja regulira prijevoz putnika u javnom željezničkom prijevozu. Što se tiče reguliranja ostalih oblika prometa, treba spomenuti i postojanje Agencije za obalni i linijski pomorski promet (u nastavku rada: AOLPP) te Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (u nastavku rada: HACZ).

Ipak, navedene agencije nisu regulatorne agencije u pravom smislu. HACZ-u nedostaje neovisnost, budući da, među ostalim, za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske, a ne Saboru.³⁷ Slično i AOLPP, čije članove Upravnog vijeća imenuje Vlada na prijedlog

³⁶ "Energetske djelatnosti, u smislu ovoga Zakona, jesu:

1. proizvodnja energije,
2. prijenos, odnosno transport energije,
3. skladištenje energije,
4. distribucija energije,
5. upravljanje energetske objektima,
6. opskrba energijom,
7. trgovina energijom i
8. organiziranje tržišta energijom.

(2) Posebnim zakonima, koji uređuju pojedina tržišta energije, detaljno će se propisati pojedine energetske djelatnosti.

(3) Iznimno od stavka 2. ovoga članka, energetske djelatnosti u dijelu tržišta nafte i naftnih derivata jesu:

1. proizvodnja naftnih derivata,
2. transport nafte naftovodima,
3. transport naftnih derivata produktovodima,
4. transport nafte, naftnih derivata i biogoriva cestovnim vozilom,
5. transport nafte, naftnih derivata i biogoriva željeznicom,
6. transport nafte, naftnih derivata i biogoriva plovnim putovima,
7. trgovina na veliko naftnim derivatima,
8. trgovina na malo naftnim derivatima,
9. skladištenje nafte i naftnih derivata,
10. skladištenje ukapljenog naftnog plina,
11. trgovina na veliko ukapljenim naftnim plinom i
12. trgovina na malo ukapljenim naftnim plinom." Čl. 15. Zakona o energiji, NN 120/12.

³⁷ "Agencija je samostalna u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, a za svoj rad odgovara Vladi kojoj najkasnije do 30. travnja svake kalendarske godine podnosi godišnje izvješće o svom radu." – čl. 5. st. 3. Zakona o zračnom prometu, NN 69/09, 84/11, 54/13.

resornog ministra.³⁸ Članove Vijeća regulatornih agencija u pravom smislu riječi mora imenovati predstavničko tijelo.

Opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova predstavljaju komunalne usluge. Za njih u Republici Hrvatskoj još nema regulatorne agencije, iako je bilo određenih političkih pokušaja,³⁹ ali i zauzimanja nekih autora.⁴⁰

Stoga nam za prikaz upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata regulatornih agencija u mrežnim djelatnostima preostaju, osim HAKOM-a, jedino HERA i AZRTŽU.

HERA je osnovana 2004.⁴¹ radi provođenja sustava reguliranog djelovanja energetskih subjekata u obavljanju energetskih djelatnosti, posebice onih energetskih djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge i u javnom interesu s jedne strane te radi uspostave i uređenja tržišta energije s druge strane.⁴²

Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata HERA-e ne odstupa od rješenja drugih agencija. Na nekoliko mjesta⁴³ navodi se nemogućnost podnošenja žalbe i pravo na podnošenje tužbe tadašnjem Upravnom sudu Republike Hrvatske. Izmjenama iz 2007.⁴⁴ nije došlo do promjena ovog uređenja.

Značajnije promjene dolaze 2012. Novi Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti⁴⁵ HERA-u definira kao samostalnu, neovisnu i neprofitnu pravnu osobu s javnim ovlastima za regulaciju energetskih djelatnosti.⁴⁶ Novi zakon ne spominje uređenje pravnih lijekova protiv pojedinačnih akata HERA-e, nego upućuje na druge sektorske zakone.⁴⁷

³⁸ "Predsjednika i članove Upravnog vijeća imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra." - čl. 19. st. 4. Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, NN 33/06, 38/09, 87/09, 18/11, 80/13.

³⁹ Vidi prijedlog tadašnjeg ministra gospodarstva, rada i poduzetništva Branka Vukelića iz 2005., <http://www.potrosackicentar.hr/download/voda050908.pdf>, 23. 9. 2013.

⁴⁰ Vidi Popović, N., *Regulacija cijena u vodoopskrbnoj djelatnosti u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 2008, br. 3, str. 689-719.

⁴¹ Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti, NN 177/04.

⁴² Čl. 3. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti, NN 177/04.

⁴³ "Odluka Agencije iz stavka 4. ovoga članka konačna je i protiv nje nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor." - čl. 12. st. 5.; "Odluka Agencije u rješavanju sporova iz stavka 5. ovoga članka konačna je i protiv nje nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor." - čl. 9. st. 6. Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti, NN 177/04.

⁴⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 76/07.

⁴⁵ NN 120/12.

⁴⁶ Čl. 7. st. 1. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12.

⁴⁷ "Osim obveza, nadležnosti i odgovornosti iz ovoga Zakona, Agencija ima obveze, nadležnosti i odgovornosti koje proizlaze iz pojedinih odredbi zakona kojim se uređuje energetski sektor i drugim zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije." - čl. 21. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12.

Tako Zakon o tržištu električne energije⁴⁸ u sklopu zaštite od postupanja operatora prijenosnog sustava,⁴⁹ zaštite od postupanja operatora distribucijskog sustava,⁵⁰ zaštite od postupanja opskrbljivača električnom energijom⁵¹ i zaštite od postupanja operatora tržišta električne energije⁵² isključuje mogućnost podnošenja žalbe i omogućava nezadovoljnoj stranci pokretanje upravnog spora, dakle spora pred mjesno nadležnim upravnim sudom.

Na isti način sudsku zaštitu uređuje i Zakon o tržištu plina⁵³ te Zakon o tržištu toplinske energije.⁵⁴ Dakle, protiv pojedinačnih akata HERA-e omogućena je dvostupanjska upravnosudska zaštita.

AZRTŽU osnovan je 2007. Zakonom o agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga⁵⁵ kao samostalna i neovisna javna ustanova.⁵⁶ Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata agencije riješena je, sada već možemo reći, standardno: protiv pojedinačnih akata AZRTŽU-a žalba nije dopuštena, ali protiv njih nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor.⁵⁷

Navedena odredba nije izmijenjena ni 2009.⁵⁸ ni 2011.,⁵⁹ što jasno upućuje na uvođenje dvostupanjske upravnosudske zaštite i u ovim predmetima.

Uzevši sve navedeno u obzir, može se zaključiti da je dvostupanjska upravnosudska zaštita od pojedinačnih akata hrvatskih regulatornih agencija uvjerljivo pravilo. Gotovo su sve regulatorne agencije, nakon reforme upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj,

⁴⁸ NN 22/13.

⁴⁹ "Agencija je dužna bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti nezadovoljnu stranu u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzela. Ako nezadovoljna strana nije zadovoljna poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviještena o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor." - čl. 34. st. 3. Zakona o tržištu električne energije, NN 22/13.

⁵⁰ "Agencija je dužna bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti nezadovoljnu stranu u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzela. Ako nezadovoljna strana nije zadovoljna poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviještena o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor." - čl. 43. st. 3. Zakona o tržištu električne energije, NN 22/13.

⁵¹ "Agencija je dužna bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti nezadovoljnu stranu u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzela. Ako nezadovoljna strana nije zadovoljna poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviještena o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor." - čl. 50. st. 3. Zakona o tržištu električne energije, NN 22/13.

⁵² "Agencija je dužna bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti nezadovoljnu stranu u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzela. Ako nezadovoljna strana nije zadovoljna poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviještena o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor. Postupak pred upravnim sudom je hitan." - čl. 54. st. 3. Zakona o tržištu električne energije, NN 22/13.

⁵³ Čl. 75. st. 5., čl. 78. st. 3., čl. 82. st. 3. Zakona o tržištu plina, NN 28/13.

⁵⁴ Čl. 29. st. 4., čl. 31. st. 3. Zakona o tržištu toplinske energije, NN 80/13.

⁵⁵ NN 79/07.

⁵⁶ Čl. 3. st. 1. Zakona o agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, NN 79/07.

⁵⁷ Čl. 6. st. 2. Zakona o agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, NN 79/07.

⁵⁸ Izmjene i dopune Zakona o agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, NN 75/09.

⁵⁹ Izmjene i dopune Zakona o agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga, NN 61/11.

usvojile dvostupanjsku sudsku zaštitu. Jedine su iznimke od tog pravila AZTN i (od 2013. djelomično) HAKOM.

Također se vidi i da su izmjene i dopune ZEK-a iz 2013., kojima se uvodi dvostupanjska upravnosudska zaštita isključivo za sporove korisnika i operatera te neke sporove protiv rješenja inspektora elektroničkih komunikacija, novina u hrvatskom pravu. Naime, ni kod jedne druge regulatorne agencije nema podjele predmeta na one kod kojih postoji dvostupanjska upravnosudska zaštita i na one kod kojih je tužbu moguće podnijeti jedino direktno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

4. POREDBENI PRAVNI SUSTAVI

Prikazom rješenja upravnosudske zaštite kod ostalih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj pokazali smo posebnost i izoliranost novog rješenja ZEK-a. Navedeno rješenje definitivno predstavlja novinu u hrvatskom pravnom prostoru, novinu koju ne smatramo dobrodošlom. Dalje ćemo prikazati uređenje navedenog instituta u nizu zemalja članica Europske unije.

Već dugi niz godina, još od prvog europskog regulatornog okvira za telekomunikacije, Europska unija pokušava stvoriti zajedničko i jedinstveno tržište za elektroničke komunikacije.⁶⁰ Jedan od glavnih alata u postizanju tog cilja jest i ujednačavanje prakse i djelovanja svih nacionalnih regulatornih agencija za elektroničke komunikacije. Svih 28 nacionalnih regulatornih agencija ravnopravno sudjeluje u radu Tijela europskih regulatora za elektroničke komunikacije (*Body of European Regulators of Electronic Communications*, u nastavku rada: BEREC), (kvazi)regulatornog tijela Europske unije za elektroničke komunikacije.⁶¹

Nedavnim punopravnim članstvom Republike Hrvatske u Europskoj uniji ujednačenost i sukladnost domaćih pravnih rješenja s rješenjima drugih država članica dobiva još više na važnosti.

Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika i Ujedinjeno Kraljevstvo države su članice s najpropulzivnijim, najinovativnijim i najbogatijim tržištima elektroničkih komunikacija. Ujedno su i najveće države članice, čiji regulatori za elektroničke komunikacije imaju znatan priljev predmeta za rješavanje, ali i utjecaj koji se širi preko granica tih država. Zato ćemo ovaj komparativni prikaz započeti upravo uređenjem upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata njihovih regulatornih agencija. Nakon toga, prikazat ćemo uređenje tog upravno-pravnog instituta u nizu drugih zemalja članica.

⁶⁰ Vidi više u Turudić, M., *Pregled regulacije telekomunikacijskog tržišta Europske unije*, Pravo u gospodarstvu 2011/5.

⁶¹ Vidi više u Turudić, M., *BEREC: Kompromisni pristup reguliranju tržišta elektroničkih komunikacije Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 62 (2012), 3.

Savezna Republika Njemačka nema posebnu regulatornu agenciju za elektroničke komunikacije, nego je većina prije opisanih mrežnih djelatnosti objedinjena u Saveznoj agenciji za električnu energiju, plin, elektroničke komunikacije, poštu i željeznice (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, u nastavku rada: BNETZA). BNETZA je osnovana 2005. Zakonom o BNETZA-i.⁶²

Upravnosudsku zaštitu protiv pojedinačnih akata BNETZA-e za elektroničke komunikacije te postupanje BNETZA-e u takvim predmetima uređuje Zakon o telekomunikacijama.⁶³

Bitno je reći nešto i o samom ustroju upravnog sudovanja u SR Njemačkoj. Naime, u SR Njemačkoj postoje tri stupnja upravnog sudovanja: 52 upravna suda prvog stupnja, 16 visokih upravnih sudova i Savezni upravni sud, sud posljednje instancije.⁶⁴

Njemački Zakon o upravnom sudu mjesno nadležnim sudom prvog stupnja u postupcima protiv pojedinačnog akta savezne vlasti ili saveznog tijela, institucije ili fundacije javnog prava proglašava upravni sud u čijem se djelokrugu nalazi sjedište tijela koje je donijelo pojedinačni akt koji se pobija.⁶⁵

Kako je sjedište BNETZA-e u Bonnu, za tužbe protiv pojedinačnih akata BNETZA-e nadležan je upravni sud u Kölnu.⁶⁶ Dakle, unatoč postojanju 52 upravna suda prvog stupnja, njemačka pravila o mjesnoj nadležnosti omogućavaju nadležnost samo jednog suda u predmetima elektroničkih komunikacija.

Smatramo da bi situacija u kojoj bi se nadležnost određivala prema prebivalištu/sjedištu tužitelja dovela do značajne neujednačenosti sudske prakse te do difuzije specifičnih znanja i vještina potrebnih kako bi se kvalitetno sudilo u tehnički ovako složenim predmetima. Ovim rješenjem u SR Njemačkoj ustanovljen je jedan nadležan upravni sud, čija je stručnost i dugogodišnje iskustvo neupitno.

U daljnjem postupku preskaču se visoki upravni sudovi, nadležan je Savezni upravni sud. Tužbe Saveznom upravnom sudu dopuštene su iznimno rijetko, u slučajevima tužbi protiv

⁶² Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 2009), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2011 (BGBl. I S. 1554) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/begtpg/gesamt.pdf>, 26. 9. 2013.

⁶³ Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das durch Artikel 4 Absatz 108 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2004/BJNR119000004.html, 26. 9. 2013.

⁶⁴ Access to justice: Germany, str. 2. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1526-access-to-justice-2011-country-DE.pdf, 26. 9. 2013.

⁶⁵ "Bei Anfechtungsklagen gegen den Verwaltungsakt einer Bundesbehörde oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Bundesbehörde, die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung ihren Sitz hat, vorbehaltlich der Nummern 1 und 4. (...)" – § 52 sec. 2. Verwaltungsgerichtsordnung, Neugefasst durch Bek. v. 19.3.1991 I 686, Zuletzt geändert durch Art. 4 G v. 23.7.2013 I 2543, <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>, 26. 9. 2013.

⁶⁶ <http://www.vg-koeln.nrw.de/gerichtsbezirk/index.php>, 26. 9. 2013.

odluka koje se tiču podnošenja povjerljivih dokumenata od strane BNETZA-e za vrijeme postupka, tužbi protiv nedopuštanja podnošenja tužbe o pitanjima prava i tužbi protiv odluka o jurisdikciji.⁶⁷

Iako zapravo možemo govoriti o dvostupanjskoj upravnosudskoj zaštiti u SR Njemačkoj, restriktivnost mogućnosti podnošenja tužbe Saveznom upravnom sudu govori nam da uvjerljivo najveći dio tužbi završi na upravnom sudu u Kölnu.

Bitno je istaknuti ispravnost rješenja o određivanju jednog prvostupanjskog suda za složene predmete iz elektroničkih komunikacija te nepostojanje podjele predmeta po teško objašnjivom kriteriju složenosti/važnosti (više o tome u nastavku rada).

Francuska je regulatorna agencija za elektroničke komunikacije Agencija za elektroničke komunikacije i poštu (*Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes*, u nastavku rada: ARCEP).

Kod sudske zaštite od pojedinačnih akata ARCEP-a vidljiva je podjela nadležnosti između građanskih i upravnih sudova.

Žalbeni sud u Parizu (*Cour d'Appel de Paris*), jedan od 35 građanskih žalbenih sudova u Francuskoj Republici, nadležan je za tužbe protiv odluka ARCEP-a kojim rješava sporove između pružatelja usluga elektroničkih komunikacija, dok je u istim postupcima drugostupanjski nadležan Kasacijski sud (*Cour de Cassation*).⁶⁸

Tužbe protiv svih drugih pojedinačnih akata ARCEP-a podnose se Državnom vijeću (*Conseil d'Etat*), vrhovnom upravnom sudu Francuske Republike.⁶⁹

Zanimljivost je francuskog rješenja upravo u podjeli nadležnosti između građanskih i upravnih sudova. Ipak, bitno je primijetiti da za podnošenje tužbi protiv akata u kojima se rješavaju sporovi operatera nije ravnopravno nadležno svih 35 žalbenih sudova ovisno o prebivalištu/sjedištu tužitelja, nego isključivo jedan žalbeni sud.

Navedeno rješenje značajno podiže kvalitetu i stručnost sudaca koji se bave navedenim predmetima te eliminira problem neujednačene sudske prakse koji bi zasigurno postojao da je svih 35 žalbenih sudova jednako nadležno.

Što se tiče ostalih predmeta, tužbe protiv njih direktno se podnose Državnom savjetu, vrhovnom upravnom sudu Republike Francuske, preskačući sve ostale upravne sudove. Ponovno je samo jedan, konkretno određen, sud nadležan.

⁶⁷ de Visser, M., *Network-Based Governance in EC Law: The Example of EC Competition and EC Communications Law (Modern Studies in European Law)*, Hart Publishing 2009, str. 109.

⁶⁸ Lavrijssen, S., de Visser, M., *Independent administrative authorities and the standard of judicial review*, *Utrecht Law Review*, Volume 2, Issue 1 (June) 2006, str. 126.

⁶⁹ Larouche, P., Taton, X., *Enforcement of judicial review of decisions of national regulatory authorities*, CERRE study, Bruxelles 2011, str. 30.

Regulatorna je agencija za elektroničke komunikacije Ujedinjenog Kraljevstva Ured za komunikacije (*Office for Communications*, u nastavku rada: OFCOM). OFCOM djeluje od 2002., kada je zamijenio Ured za telekomunikacije (*Office for Telecommunications*, u nastavku rada: OFTEL).⁷⁰

Sustav (upravno)pravne zaštite od pojedinačnih akata OFCOM-a jedan je od kompliciranijih u Europskoj uniji. Postoje čak dva suda i jedno tijelo koji, ovisno o predmetu, mogu biti prvostupanjska ili žalbena instancija za tužbu.

Velika većina tužbi protiv pojedinačnih akata OFCOM-a podnositi će se Žalbenom tribunalu za tržišno natjecanje (*Competition Appeal Tribunal*, u nastavku rada: CAT).⁷¹

CAT je posebno sudbeno tijelo osnovano radi rješavanja tužbi protiv pojedinačnih akata ne samo OFCOM-a nego i Ureda za pravičnu trgovinu (*Office of Fair Trading*, u nastavku rada: OFT), ali i ostalih mrežnih regulatornih agencija.

Glavni razlog za osnivanje CAT-a bila je nesposobnost upravnih sudova da kvalitetno, pravovremeno i stručno rješavaju tužbe protiv regulatornih agencija za mrežne djelatnosti.⁷²

Na presude CAT-a stranka se može dalje žaliti Žalbenom sudu Engleske i Walesa (*Court of Appeal of England and Wales*) ili Sesijskom sudu Škotske.⁷³

U slučaju da pred CAT dođe predmet koji se tiče kontrole cijena, mora taj predmet proslijediti Komisiji za natjecanje (*Competition Commission*, u nastavku rada: CC).⁷⁴ CC je javno tijelo zaduženo za nadzor tržišnog natjecanja, osnovano Zakonom o tržišnom natjecanju iz 1998.⁷⁵

Kao i ostale regulatorne agencije, ali i tijela državne uprave, lokalne i regionalne samouprave u Ujedinjenom Kraljevstvu, i OFCOM je podložan sudskom nadzoru (*judicial review*).⁷⁶

⁷⁰ Wu Wai Sang, R., Leung Lai Kuen, G., *Law and Policy for Implementing a Unified Communications Regulator in the United Kingdom and Lessons for Hong Kong*, Hong Kong Law Journal 111 (2010), str. 119.

⁷¹ Čl. 192. Communications Act 2003, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf, 26. 9. 2013.

⁷² Kennelly, B., *Judicial Review and the Competition Appeal Tribunal*, Blackstone Chambers/Liberty Conference, "Focus on Public Law and Human Rights", 2005, str. 2.

⁷³ Čl. 196. Communications Act 2003, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf, 26. 9. 2013.

⁷⁴ *Ibid.*, čl. 193.

⁷⁵ Čl. 45. Competition Act 1998, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>, 26. 9. 2013.

⁷⁶ Horne, A., Berman, G., *Judicial Review: A short guide to claims in the Administrative Court*, Research Paper 06/44, 2006, str. 8, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2006/rp06-044.pdf>, 26. 9. 2013.

Zahtjev za sudskim nadzorom definiran je kao zahtjev za nadzorom (provjerom) zakonitosti pojedinačnog akta, odluke, djelovanja ili propuštanja djelovanja u okviru obavljanja javne funkcije.⁷⁷

Sudski nadzor provodi Upravni sud kao dio Kraljičina stola (*Queen's Bench Division*) unutar Visokog suda pravde Engleske (*High Court of Justice in England*).⁷⁸ Protiv presuda Visokog suda pravde moguće je, uz posebno odobrenje, podnijeti žalbu Žalbenom sudu Engleske.⁷⁹

Unatoč kompliciranosti sustava (upravno)sudske zaštite od pojedinačnih akata OFCOM-a, ipak možemo uočiti glavne smjernice. Sva tijela / sudovi kojima se podnose tužbe protiv akata OFCOM-a specijalizirana su, među ostalim, i točno za takve predmete.

I sam CAT osnovan je upravo zbog nedostatka stručnosti upravnih sudova koji su prije bili zaduženi za te predmete. Također, sve su tri instancije konkretno određene te nema više stvarno nadležnih sudova / tijela čija će se nadležnost određivati prema pravilima mjesne nadležnosti.

Čak i u ovako kompleksnom sustavu (upravno)pravne zaštite očito je da je zakonodavcu bila jasna potreba za visokom specijaliziranošću sudova / tijela koja će odlučivati o tužbama protiv akata regulatorne agencije za elektroničke komunikacije.

4.1. Zemlje Beneluksa

Neformalna povezanost Belgije, Nizozemske i Luksemburga unutar Europske unije čini nam se kao dobar razlog za zajedničko grupiranje njihovih rješenja (upravno)sudske zaštite od pojedinačnih akata regulatornih agencija za elektroničke komunikacije. Navedene su zemlje i jedne od osnivačica Europske unije.

Belgijski institut za poštu i telekomunikacije (*Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie/Institut belge des services postaux et des telecommunications*, u nastavku rada: BIPT) belgijska je regulatorna agencija za elektroničke komunikacije. Osnovana je 1991., a tek 2003. njezine se ovlasti prilagođavaju europskim regulatornim potrebama.⁸⁰

Žalbe protiv pojedinačnih akata BIPT-a podnose se Žalbenom sudu u Bruxellesu (*Hof van beroep Brussel/Cour d'Appel de Bruxelles*), jednom od 5 redovnih žalbenih sudova u

⁷⁷ Čl. 54.1 st. 2. The Civil Procedure Rules, dostupno na <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54>, 26. 9. 2013.

⁷⁸ *Ibid.*, čl. 54.1A.

⁷⁹ *Ibid.*, čl. 52.3.

⁸⁰ Naert, F., Defloor, B., *How Independent Are Belgian Regulators?*, Competition and Regulation in Network Industries, Volume 10 (2009), No. 4, str. 369.

Belgiji.⁸¹ Tužbe protiv presuda Žalbenog suda u Bruxellesu podnose se Kasacijskom sudu (*Hof van Cassatie/Cour de Cassation*), najvišem redovnom sudu u Belgiji.⁸²

Agencija za potrošače i tržište (*Autoriteit consument & markt*, u nastavku rada ACM) nizozemska je regulatorna agencija čiji djelokrug obuhvaća i tržište elektroničkih komunikacija. Nastala je u travnju 2013. spajanjem Nizozemske agencije za tržišno natjecanje (*Nederlandse Mededingingsautoriteit*, u nastavku rada: NMA), Agencije za potrošače (*Consumentenautoriteit*, u nastavku rada: CA) i Agencije za poštu i telekomunikacije (*Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit*, u nastavku rada: OPTA).⁸³ (Upravno)sudska zaštita nije mijenjana te je i dalje regulirana Zakonom o telekomunikacijama (*Telecommunicationswet*).

Tako stranka može, u predmetima o interoperabilnosti usluga i tajnosti podataka, o obvezama u pothvatima sa značajnom tržišnom snagom, predmetima o konzultacijama, o rješavanju sporova među operaterima i predmetima o izvršenju, tužbu podnijeti Žalbenom tribunalu za trgovinu i industriju (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*),⁸⁴ koji je poseban upravni sud za ekonomske predmete.⁸⁵

Žalbe u svim ostalim predmetima podnose se Okružnom sudu u Rotterdamu (*Rechtbank de Rotterdam*),⁸⁶ koji je jedan od 19 sudova tog stupnja u Nizozemskoj.⁸⁷ Tužbe protiv presuda Okružnog suda u Rotterdamu podnose se Žalbenom tribunalu za trgovinu i industriju, koji istovremeno djeluje i kao sud prve, ali i druge instancije.⁸⁸

Regulatorno tijelo za elektroničke komunikacije Luksemburga jest Luksemburški institut za regulaciju (*Institut Luxembourgeois de Régulation*, u nastavku rada: ILR), koji je zadužen i za reguliranje ostalih mrežnih djelatnosti.

Bitno je napomenuti da u Luksemburgu, zbog njegove veličine, postoje samo dva upravna suda; Upravni tribunal (*Tribunal administratif*), kao upravni sud prvog stupnja, i Upravni sud (*Cour administrative*), kao upravni sud drugog stupnja.⁸⁹

Upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata ILR-a određena je Zakonom o elektroničkim komunikacijama, koji određuje Upravni tribunal (*Tribunal administratif*)

⁸¹ Larouche, P., Taton, X., *op. cit.* (bilj. 69), str. 27.

⁸² *Ibid.*, str. 30.

⁸³ Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, 28. 2. 2013, http://wetten.overheid.nl/BWBR0033043/geldigheidsdatum_27-09-2013, 27. 9. 2013.

⁸⁴ Čl. 17.1. st. 1. Telecommunicationswet (engleski prijevod), <http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2012/06/07/dutch-telecommunications-act.html>, 27. 9. 2013.

⁸⁵ Andenas, M., Zleptnig, S., *Telecommunications Dispute Resolution: Procedure and Effectiveness*, Kluwer Law 2007, str. 588.

⁸⁶ Čl. 17.1. st. 2. Telecommunicationswet (engleski prijevod), <http://www.government.nl/documents-and-publications/notes/2012/06/07/dutch-telecommunications-act.html>, 27. 9. 2013.

⁸⁷ Larouche, P., Taton, X., *op. cit.* (bilj. 69), str. 35.

⁸⁸ *Ibid.*, str. 35.

⁸⁹ Čl. 2., 10. i 11. Loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1996/0079/1996A22621.html>, 27. 9. 2013.

nadležnim za tužbe protiv pojedinačnih akata ILR-a.⁹⁰ Protiv presuda Administrativnog tribunala u predmetima o elektroničkim komunikacijama moguće je podnijeti tužbu Upravnom sudu.⁹¹

Sve tri zemlje imaju dvostupanjsku sudsku ili upravnosudsku pravnu zaštitu protiv pojedinačnih akata regulatornih agencija za elektroničke komunikacije (s djelomičnom iznimkom Nizozemske).

Također, i sudovi prvog i drugog stupnja u sve tri zemlje konkretno su određeni, unatoč postojanju (u Belgiji i Nizozemskoj) velikog broja sudova istog stupnja.

4.2. Neke od novih članica Europske unije

Sve dosad prikazane zemlje možemo smatrati “starim članicama” Europske unije. Osim Ujedinjenog Kraljevstva, sve su one i zemlje osnivačice Europske unije. Stoga su sve regulatorne okvire za elektroničke komunikacije Europske zajednice / unije implementirale u trenutku donošenja.

U nastavku ćemo prikazati (upravno)sudsku zaštitu od pojedinačnih akata regulatornih agencija za elektroničke komunikacije nekoliko “novih članica” Europske unije, koje su navedene okvire usvajale sa zakašnjenjem, odnosno gotovo uvijek u postupku pregovora o članstvu. “Novim članicama” smatramo zemlje koje su u Europsku uniju pristupile 2004. i 2007. godine.

Počet ćemo s našim susjedstvom. Agencija za poštu i elektroničke komunikacije (*Agencija za poštu in elektronske komunikacije*, u nastavku rada: APEK) slovenska je regulatorna agencija za elektroničke komunikacije.

Upravni sud Republike Slovenije postupke vodi u Ljubljani, ali i odjelima u Celju, Kopru i Mariboru.⁹² Ipak, slovenski Zakon o elektroničkim komunikacijama određuje Upravni sud u Ljubljani kao isključivo nadležan sud za postupanje po tužbama protiv pojedinačnih akata APEK-a.⁹³ Tako se i u Sloveniji isključuje postojanje više stvarno nadležnih sudova iste razine za odlučivanje u ovako složenim predmetima.⁹⁴

Bugarski je regulator za elektroničke komunikacije Komisija za reguliranje komunikacija (*Комисията за регулиране на съобщенията*, u nastavku rada: CRC).

⁹⁰ Čl. 6. Loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0043/index.html>, 27. 9. 2013.

⁹¹ Čl. 5. i 6. Loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1996/0079/1996A22621.html>, 27. 9. 2013.

⁹² Čl. 9. Zakona o upravnom sporu, Uradni list RS 106/2006, 26/2007, 122/2007, 62/2010, 102/2012.

⁹³ Čl. 192. st. 2. Zakona o elektronskih komunikacijah, Uradni list RS 109/2012.

⁹⁴ Vidi više u Turudić, M., *op. cit.* (bilj. 2).

Upravno sudstvo u Bugarskoj uređeno je u dva stupnja; u prvom stupnju sudi velik broj Upravnih sudova, dok je Vrhovni upravni sud drugostupanjski sud i sud zadnje instancije.⁹⁵

Unatoč postojanju dva stupnja upravnih sudova, bugarski Telekomunikacijski zakon za tužbe protiv akata CRC-a propisuje isključivu nadležnost Vrhovnog upravnog suda.⁹⁶

Nacionalna agencija za upravljanje i reguliranje komunikacija (*Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații*, u nastavku rada: ANCOM) regulira elektroničke komunikacije u Rumunjskoj.

Zakonom kojim je ANCOM osnovan određuje se Odjel za upravne sporove Žalbenog suda u Bukureštu kao isključivo nadležan za tužbe protiv pojedinačnih akata ANCOM-a.⁹⁷

Bitno je napomenuti da u sustavu sudova Rumunjske postoje prvostupanjski sudovi (koji imaju ovlasti odlučivati o tužbama protiv akata tijela javne uprave), 41 nacionalni tribunal (koji također imaju ovlasti odlučivati o tužbama protiv tijela javne uprave), 15 žalbenih sudova (uključujući onaj u Bukureštu) i Visoki kasacijski sud kao najviši sud u zemlji.⁹⁸

Primjećujemo preskakanje dvije sudbene razine pri uređenju upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata ANCOM-a. Također, od 15 žalbenih sudova, izrijekom je određen onaj u Bukureštu kao isključivo nadležan.

Ured za regulaciju pošte i elektroničkih komunikacija (*Γραφείο του Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων*, u nastavku rada: OCECPR) regulira elektroničke komunikacije na Cipru.

Cipar je poseban utoliko što ciparski Vrhovni sud djeluje kao sud jedine instancije za tužbe protiv pojedinačnih akata.⁹⁹ Tako i Zakon o regulaciji elektroničkih komunikacija i poštanskih usluga navodi Vrhovni sud kao jedinu instanciju za podnošenje tužbe.¹⁰⁰

Telekomunikacijski ured Slovačke Republike (*Telekomunikačný úrad SR*, u nastavku rada: TUSR) regulatorna je agencija za elektroničke komunikacije u Slovačkoj.

⁹⁵ Čl. 61., 62., 89., 116. Judiciary System Act, No. 64/7. 8. 2007 (engleski prijevod), <http://www.sac.government.bg/home.nsf/vPagesLookup/zakon%20sydebna%20vlast~en?OpenDocument>, 27. 9. 2013.

⁹⁶ Čl. 24., 34., 232. Law of the telecommunications, No. 88/7.10.2003, 19/1. 3. 2005 (engleski prijevod), http://www.crc.bg/files/_en/LAW_OF_THE_TELECOMMUNICATIONS.htm, 27. 9. 2013.

⁹⁷ Čl. 12. st. 5. Government Emergency Ordinance no. 22/2009 establishing the National Authority for Management and Regulation in Communications, approved by Law no.113/2010, with the subsequent amendments and completions (engleski prijevod), http://www.ancom.org.ro/en/uploads/links_files/OUG_22_2009_ANCOM_consolidat_27_12_2011_en.pdf, 27. 9. 2013.

⁹⁸ https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-ro-en.do, 27. 9. 2013.

⁹⁹ http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/cyprus/cyprus_en.pdf, 27. 9. 2013.

¹⁰⁰ Čl. 129., 158. The Regulation of Electronic Communications and Postal Services Act of 2004 (engleski prijevod), http://www.ocecpr.org.cy/nqcontent.cfm?a_id=767&tt=ocecpr&lang=gr, 27. 9. 2013.

U radu spominjemo Slovačku zbog zanimljivog rješenja pravne zaštite protiv pojedinačnih akata TUSR-a. Naime, Slovačka je jedina od analiziranih zemalja u kojoj postoji mogućnost žalbe protiv pojedinačnih akata regulatorne agencije.

Tako je slovačkim Zakonom o elektroničkim komunikacijama propisano da je protiv akata TUSR-a moguće podnijeti žalbu, o kojoj će odlučivati čelnik TUSR-a na temelju prijedloga posebne komisije koju će osnovati sam čelnik.¹⁰¹ Zanimljivo je i da je u Slovačkoj drugostupanjska pravna zaštita osigurana pred Vrhovnim sudom Slovačke Republike.¹⁰²

5. ZAKLJUČAK

Izmjene i dopune članka 18. stavka 2. i članka 116. ZEK-a iz 2013. smatramo nedorečenima. Upravo smo zato pokušali relativno opsežno prikazati uređenje istog pravnog instituta u svim "pravim" regulatornim agencijama u Republici Hrvatskoj. Jednako tako, možda još opsežnije, pristupili smo prikazu istog instituta u više od deset zemalja članica Europske unije.

Istraživši sporni institut u domaćim regulatornim agencijama, primjećujemo da je dvostupanjska upravnopravna zaštita od pojedinačnih akata većinsko rješenje. Jedina regulatorna agencija s čistom jednostupanjskom upravnopravnom zaštitom jest AZTN. Stoga moramo pozdraviti i ovakav krnji i nedosljedan korak Zakonodavca u smjeru uvođenja dvostupanjske upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a.¹⁰³

Uvođenje dvostupanjske upravnosudske zaštite ne smije se ograničiti isključivo na sporove korisnika i operatera i određene sporove protiv rješenja inspektora elektroničkih komunikacija, nego mora biti prošireno na sve HAKOM-ove pojedinačne akte.

Razumijemo *ratio* Vlade za uvođenje ovakvih promjena.¹⁰⁴ Rasterećenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od najvećeg broja tužbi opravdan je cilj. Ipak,

¹⁰¹ Čl. 74. st. 3. Zakon zo 14. septembra 2011 o elektronických komunikáciách (engleski prijevod), <http://www.teleoff.gov.sk/data/files/22211.pdf>, 28. 9. 2013.

¹⁰² Čl. 74. st. 4. Zakon zo 14. septembra 2011 o elektronických komunikáciách (engleski prijevod), <http://www.teleoff.gov.sk/data/files/22211.pdf>, 28. 9. 2013.

¹⁰³ Smatramo da je općenito usklađivanje ustroja domaćih regulatornih agencija, postupka donošenja njihovih upravnih akata, ali i upravnopravne zaštite protiv tih akata, nužno. Stoga ponovno ističemo nužnost donošenja zajedničkog Zakona o agencijama, koji bi iznimno pozitivno djelovao na ukorjenjivanje regulatornih agencija u domaćem pravnom poretku.

¹⁰⁴ "Ovim se člankom, radi usklađivanja s odredbama Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/2010 i 143/2012), propisuje sudska zaštita protiv odluka i drugih upravnih akata Agencije, na način da je s obzirom na značenje, pravna obilježja i složenost pojedinih upravnih postupaka, za vođenje kojih je nadležna Agencija, utvrđena i nadležnost upravnih sudova. Tako se protiv odluka Agencije u sporovima između krajnjih korisnika usluga i operatera iz članka 51. Zakona o elektroničkim komunikacijama može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom, dok se upravni spor protiv odluka i drugih upravnih akata Agencije u postupcima između operatera elektroničkih komunikacija može pokrenuti samo pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske." - Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, Zagreb, 29. 5. 2013., https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24951, 30. 9. 2013.

smatramo da se, dugoročno, mora razmišljati o uvođenju dvostupanjske upravnopravne zaštite za sve predmete.

Na navedeni zaključak navode nas i prikazana komparativna pravna iskustva. Dvostupanjska upravnosudska ili sudska zaštita od pojedinačnih akata regulatornih agencija za elektroničke komunikacije značajno prevladava u 11 zemalja članica Europske unije čije smo uređenje navedenog instituta prikazali.

U nekoliko prikazanih zemalja postoji ili paralelna nadležnost upravnih i građanskih sudova ili nadležnost posebnih tribunala ili samo nadležnost redovnih građanskih sudova. Smatramo da navedena rješenja nisu prikladna za primjenu u našem pravnom sustavu. Usvajanjem jednog od tih rješenja (upravno)sudska zaštita protiv pojedinačnih akata HAKOM-a značajno bi odskakala od upravnosudske zaštite protiv pojedinačnih akata ostalih regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj.

Time bi se dodatno otežalo ujednačavanje ustroja, dijelova i pravne zaštite protiv pojedinačnih akata domaćih regulatornih agencija, što smatramo da je nužno postići nekim budućim Zakonom o agencijama.

Komparativnom analizom nameće se još jedan zaključak. Naime, sve države, neovisno o tome imaju li jednostupanjsku ili dvostupanjsku (upravno)sudsku zaštitu, imaju konkretno određene sudove kojima se tužbe podnose. Dakle, nijedna država ne uređuje određivanje mjesno nadležnog suda na temelju prebivališta/sjedišta tužitelja, nego određuju konkretne sudove kojima će se tužbe podnositi.

Prednosti su takva rješenja očite, poglavito u polju reguliranja elektroničkih komunikacija. Pružanje usluga elektroničkih komunikacija iznimno je propulzivna gospodarska grana, kod koje se način pružanja usluga, kao i same usluge, mijenjaju strelovitom brzinom upravo zbog brzog razvoja tehnologija koje te usluge omogućavaju.

Navedene promjene zahtijevaju konstantno informiranje i obrazovanje pružatelja takvih usluga, ali i regulatornih tijela i sudova koji ta regulatorna tijela nadziru.

Nitko ne dovodi u sumnju informiranost i obrazovanost operatera i regulatornih tijela, budući da je jedan od glavnih zadataka i glavnih preduvjeta za kvalitetno obavljanje posla informiranost. Ali do potencijalnih problema dolazi kad je riječ o informiranosti i obrazovanosti samih sudaca o pitanjima elektroničkih komunikacija.

Kao rješenje za navedeni potencijalni problem nameće se konkretno određivanje nadležnog suda. Tako se povoljno utječe na informiranost sudaca i stjecanje iskustva u takvim predmetima te im se osigurava stalan priljev predmeta iz polja regulacije elektroničkih komunikacija.

Sadašnje je rješenje sigurno i posljedica potrebe da se zaštite interesi tužitelja, odnosno da mu se olakša pristup sudu. Ali takvo rješenje posredno šteti interesima tužitelja, budući

da dovodi do difuzije znanja i iskustva kroz četiri različita suda, ali i do neujednačene sudske prakse, pa stoga i do niže razine pravne sigurnosti.

Stoga se, ponukani izmjenama i dopunama ZEK-a iz 2013., moramo snažno zauzeti za određivanje jednog od četiri upravna suda nadležnim u prvom stupnju u svim tužbama protiv upravnih akata HAKOM-a, s drugostupanjskom upravnosudskom zaštitom pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Određivanje jednog konkretnog upravnog suda kao isključivo nadležnog za tužbe protiv pojedinačnih akata HAKOM-a postaje još važnije kada se uzmu u obzir stvarne mogućnosti podnošenja žalbe Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Tumačenjem čl. 66. st. i 2. ZUS-a zaključujemo da je žalba dopuštena isključivo protiv prvostupanjske presude donesene u sporu pune jurisdikcije, i to ako je prilikom njezina donošenja upravni sud povrijedio pravila sudskog postupka ili je pogrešno ili nepotpuno utvrdio činjenično stanje ili je pogrešno primijenio materijalno pravo.

Šikić i Đerđa smatraju da "ovakvo zakonsko rješenje u praksi može dovesti do situacije u kojoj će sporovi pune jurisdikcije biti vrlo rijetki te će predstavljati strogi izuzetak od širokog ulaženja u spor o zakonitosti upravnih akata."¹⁰⁵ Također, u pogledu ujednačenosti sudske prakse četiri upravna suda navode da "pretjerano ograničavanje prava na žalbu može imati negativne posljedice na ujednačavanje sudske prakse."¹⁰⁶

Određivanjem jednog upravnog suda kao isključivo nadležnog za tužbe protiv pojedinačnih akata HAKOM-a osigurava se strankama najstručnija moguća pravna zaštita u sporovima o zakonitosti. Također, tako bi se izbjegli i potencijalni problemi neujednačene sudske prakse, za koje smo sigurni da će se pojaviti ukoliko trenutačno rješenje ostane na snazi.

Prijašnje rješenje, s isključivom nadležnošću Visokog upravnog suda, smatrali smo kvalitetnim zbog koncentracije stručnosti na jednom sudu i zbog ubrzavanja postupanja u navedenim predmetima i jačanjem pravne sigurnosti.

Ipak, očiti trend uvođenja dvostupanjske upravnosudske zaštite protiv pojedinačnih akata regulatornih agencija u posljednjih godinu dana te izmjene ZEK-a iz ljeta 2013. koje iskaču iz zadanih okvira navode nas na ova razmišljanja.

Vlada u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona iz svibnja 2013.,¹⁰⁷ navodi: "U sklopu budućeg usklađivanja Zakona o elektroničkim komunikacijama s novom pravnom

¹⁰⁵ Šikić, M., Đerđa, D., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi Informativ, Zagreb, 2012, str. 275.

¹⁰⁶ *Ibid.*, str. 276.

¹⁰⁷ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, Zagreb, 29. 5. 2013., https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?za_k_id=24951, 30. 9. 2013.

stečevinom Europske unije, nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, razmotrit će se i podrobnije raščlanjivanje nadležnosti upravnih sudova s obzirom na pojedine kategorije pojedinačnih akata iz djelokruga HAKOM-a.”

Nadamo se skorom “razmatranju i podrobnijem raščlanjivanju” u smjeru dvostupanjske upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a, s konkretno određenim nadležnim sudovima.

Summary

**NOVELTIES IN THE ADMINISTRATIVE COURT PROTECTION SYSTEM AGAINST
INDIVIDUAL ACTS OF THE CROATIAN POST AND ELECTRONIC
COMMUNICATIONS AGENCY (HAKOM)**

In Croatia there is no consistently implemented two-instance administrative court protection in the area of electronic communications. This paper therefore analyses the novelties in the administrative court protection system against individual acts of HAKOM (the Croatian Post and Electronic Communications Agency), introduced through the amendments to the Electronic Communications Act of June 2013. We consider these amendments, which selectively introduce two-instance administrative court protection, as incomplete, and propose amendments to ensure higher quality legal protection for the parties in a dispute, and to enhance legal certainty. We present the regulation of administrative court protection against individual acts of other regulatory agencies in the Republic of Croatia, as well as the regulation of this mechanism in a large number of EU Member States. With the help of these experiences, we investigate the appropriateness of selective two-instance administrative court protection against individual acts of HAKOM, and present amendments that would, in our mind, be welcome for this mechanism in the Republic of Croatia.

Keywords: administrative dispute, Act on Amendments to the Electronic Communications Act, regulatory agencies

Author

Marko Turudić, DSc

Assistant Lecturer in the Department of Administrative Law of the Faculty of Law in Zagreb