

Upravnosudski nadzor nad regulacijskim agencijama za mrežne industrije

*Marko Turudić**

UDK 35.072.6:351.824
347.998.85:351.824

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 22. 1. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

U radu se analizira upravnosudski nadzor nad regulacijskim agencijama za mrežne industrije. Nakon početnog određivanja pojma i važnosti mrežnih industrija, definiraju se i određuju regulacijske agencije za mrežne industrije u Hrvatskoj. Važnost pojedinačnih akata koje te agencije donose i njihov utjecaj na prava i obveze svih sudionika na tržištima koja reguliraju čini i upravnosudski nadzor nad tim istim aktima vrlo bitnim. Stoga se detaljno prikazuje razvoj upravnosudskog nadzora nad pojedinačnim upravnim aktima regulacijskih agencija za mrežne industrije, opisuje trenutačno stanje i daju prijedlozi za unaprjeđenje.

Ključne riječi: upravno pravo, upravni spor, regulacijske agencije, mrežne industrije

* Dr. sc. Marko Turudić, viši asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant, Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: marko.turudic@pravo.hr)

1. Uvod

Mrežne industrije ključne su za funkcioniranje svake države na svijetu. Toliku važnost imaju od trenutka kad su se prvi put počele obavljati, a zadržavaju je i danas. Mrežne industrije toliko su bitne da su se u početku smatrale isključivim »prirodnim monopolima« i pružanje mrežnih usluga bilo je omogućeno jedino državnim monopolistima. Taj se pristup već dugi niz godina napušta u korist otvaranja tržišta. Ni otvaranjem tržišta mrežnih industrija te industrije ne gube važnost. Stoga od velikog značenja postaje reguliranje tih tržišta. Tako nastaju regulacijske agencije za mrežne idustrije, čije djelovanje usmjerava postupanje i poslovanje svih sudionika na tim tržištima.

Rad započinje definiranjem mrežnih industrija i ukazivanjem na specifičnosti koje ih izdvajaju iz ostalih gospodarskih djelatnosti. Nastavlja se prikazom nastanka mrežnih regulacijskih agencija, kao i stanja mrežnih regulatora danas te novim trendovima u zemljama članicama Europske unije. Nakon toga, uzevši u obzir definiciju mrežnih industrija i teorijske definicije regulacijskih agencija u hrvatskom pravu, određuju se regulacijske agencije za mrežne industrije u Hrvatskoj. Najznačajniji dio rada posvećuje se utvrđivanju prilagodivosti upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata mrežnih regulacijskih agencija novom sustavu upravnog sudovanja Hrvatske, uvedenog Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, ZUS).

2. Određivanje mrežnih industrija

Mrežne industrije dio su industrijske djelatnosti koje strana teorija izdvaja iz industrijske djelatnosti kao cjeline. Glavni su razlog takvog izdvajanja specifične osobine koje mrežne industrije dijele. Mrežne idustrije mogu se smatrati gospodarskom »kralježnicom« postojanja i funkcioniranja svake države. Njihovo djelovanje ovisi o postojanju »mreže«. Tako bi se mrežne idustrije najjednostavnije mogle definirati kao sve one industrije koje ovise o fizičkoj mreži preko koje se odvija prijevoz ljudi te distribucija proizvoda ili usluga (Picker, 2000: 130). Fizička mreža mrežnih industrija sastoji se od velikog broja međusobno povezanih čvorišta, preko kojih te, naizgled raznolike, industrije distribuiraju proizvode i usluge ili prevoze ljude (Economides, 1996: 1). U mrežne industrije spadaju vrlo raznolike gospodarske djelatnosti. Tako se mrežne industrije dijele prema mrežama

kojima se koriste za obavljanje svoje djelatnosti na transportne (cestovne, željezničke, zračne), informacijske (pošta, elektroničke komunikacije), energetske (električna energija, toplinska energija, plin) i komunalne usluge (voda i ostale komunalije) (slično u hrvatskoj teoriji: Bilić et al., 2011: 2). Takvo grupiranje gospodarskih djelatnosti postoji i u hrvatskom pravnom poretku. Zakon o zaštiti potrošača (NN 41/14) u čl. 24. propisuje da se *javnim uslugama* smatraju distribucija električne energije, distribucija prirodnog plina, distribucija toplinske energije, elektroničke komunikacijske usluge, javna vodoopskrba i javna odvodnja, opskrba plinom u javnoj usluzi, obavljanje dimnjačarskih poslova, opskrba električnom energijom u univerzalnoj usluzi, poštanske usluge, prijevoz putnika u javnom prometu i prikupljanje miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada.

Sve dosad navedeno pripada u uvriježeno definiranje mrežnih industrija, koje određuju fizičke mreže kojima se služe u obavljanju svojih djelatnosti. Ipak, neki autori takve, fizičke mrežne industrije smatraju samo jednim dijelom mrežnih industrija. Drugim dijelom smatraju virtualne mrežne industrije. Tako Picker virtualnim mrežnim industrijama smatra industrije formirane oko određenog sveprisutnog industrijskog standarda (Picker, 2000: 161). Kao primjere za takve standarde navodi »Wintel«, duopol Windows operativnog sustava i Intelovih procesora, koji definiraju preko 90 posto računalne industrije, ali i DVD standard, oko kojega se stvorila cijela industrija DVD filmova, *playera* i videoteka.

Virtualne mrežne industrije imaju određene sličnosti s fizičkim mrežnim industrijama. Prije svega, tu je formiranje praktički cijele industrije oko jedne fizičke mreže/jednog industrijskog standarda. Svakom proizvođaču računala neusporedivo je jeftinije licencirati Windows operativni sustav i kupiti Intelove čipove za proizvodnju svojih računala nego razviti svoj operativni sustav i svoje čipove, kao što je i svakom pružatelju željezničkih usluga jeftinije platiti korištenje postojećom željezničkom mrežom nego izgraditi svoju vlastitu. Ipak, u nastavku rada naglasak je na fizičkim mrežnim industrijama, prije svega zato što su se dugo smatrale »prirodnim« monopolima u kojima konkurencija nije dopuštena. Nedavno otvaranje tih tržišta konkurenciji stavlja ih u jedinstven položaj, budući da regulacijske agencije za mrežne industrije moraju naći finu ravnotežu između ispunjavanja značajnih javnih i državnih interesa te transparentne i stimulative tržišne utakmice.

3. Regulacijske agencije za mrežne industrije: razvoj i suvremeni trendovi

Reguliranje gospodarske djelatnosti kreće iz SAD, pa tako i regulacijske agencije nastaju u SAD-u, otkuda su se proširile po svijetu. Regulacijske agencije nastaju kao nužna posljedica ukidanja dotadašnjih »prirodnih« monopola u industrijama od iznimnog značenja za SAD. Zanimljivo je da su se i tada, kao i sada, prirodnim monopolima smatrale gotovo isključivo mrežne industrije. Tako se prvi pokušaji reguliranja u SAD-u odnose na reguliranje komunalnih usluga i željeznice na razini saveznih država, dok se prvom regulacijskom agencijom na saveznoj razini može smatrati Interstate Commerce Commission (ICC) (Turudić, 2013: 20). Nedugo nakon toga osnovana je i Federal Communications Commission (FCC), regulacijska agencija za telekomunikacije. U drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do napuštanja koncepcije »prirodnih« monopola i u Europi te paralelno s time raste i broj, ali i važnosti regulacijskih agencija širom kontinenta. Tako i u okviru tadašnje Europske zajednice telekomunikacije (mrežna industrija) postaju jedna od prvih industrija kod koje se otpočinje s ukidanjem državnih monopola na tržištima zemalja članica te se tako direktno potiče stvaranje nacionalnih regulacijskih agencija za telekomunikacije (Turudić, 2011). Danas su regulacijske agencije za mrežne industrije uobičajena pojava u svakoj državi članici EU. Čak postoje i europske grupe nacionalnih regulatora za određene mrežne industrije, čiji je glavni cilj promicanje suradnje i razmjene mišljenja na europskoj razini.¹

Vrijedno je primijetiti i pojavu osnivanja mrežnih regulacijskih agencija za sve ili većinu mrežnih industrija u određenim članicama EU. Tako Njemačka nema posebne regulacijske agencije za svaku od mrežnih industrija, već je većina njih objedinjena u Saveznoj agenciji za električnu energiju, plin, elektroničke komunikacije, poštu i željeznice (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, BNETZA). BNETZA je osnovana 2005. Zakonom o BNETZA-i. Tijelo za potrošače i tržište (Autoriteit Consument & Markt,

¹ Tako postoje Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), grupa koja okuplja predstavnike nacionalnih regulatora za elektroničke komunikacije EU (Turudić, 2012), European Railway Agency (ERA) okuplja predstavnike nacionalnih željezničkih regulatora članica EU (<http://www.era.europa.eu/The-Agency/Pages/home.aspx>, 9. 11. 2013.), dok Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) okuplja nacionalne energetske regulatore EU zemalja (http://www.acer.europa.eu/The_agency/Pages/default.aspx, 9. 11. 2013.).

ACM) nizozemska je regulacijska agencija čiji djelokrug obuhvaća poštu, elektroničke komunikacije, energiju i transport. Nastala je u travnju 2013. spajanjem Nizozemskog tijela za tržišno natjecanje (Nederlandse Mededingingsautoriteit, NMA), Tijela za potrošače (Consumentenautoriteit, CA) i Tijela za poštu i telekomunikacije (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, OPTA). Komisija za komunalne djelatnosti (Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija, SPRK) latvijska je mrežna regulacijska agencija zadužena za reguliranje tržišta pošte, elektroničkih komunikacija, energije, željezničkog prijevoza, upravljanja otpadom i opskrbe vodom.² Sve te tri regulacijske agencije za mrežne industrije imaju zasebne odjele koji se bave reguliranjem pojedinačnih mrežnih industrija. Ipak, takvo okrupnjavanje sigurno pokazuje velike sličnosti mrežnih industrija općenito, pa tako i potrebu za istim pristupom pri njihovu reguliranju.

4. Regulacijske agencije za mrežne industrije u Hrvatskoj

Paralelno s rastom broja regulacijskih agencija u Europi trend agencifikacije dolazi i u Hrvatsku, u kojoj sada postoji već 75 agencija (Musa, 2013: 388). Definiranje regulacijskih agencija vrlo je složen zadatak koji pati od neodređenosti i ovisi o faktorima kao što su vrsta provedenog istraživanja, zemlje u kojoj se istraživanje provodi i teorijski okvir istraživanja (Musa, 2013: 388). U Hrvatskoj Koprić i Musa prepoznaju dvije vrste agencija: regulacijske agencije i izvršne agencije, te treću, manje važnu vrstu: ekspertne agencije (Koprić, Musa, 2011: 38). Regulacijske agencije osnivaju se zakonom kao pravne osobe s javnim ovlastima čiji je zadatak reguliranje određenog sektora (*ibid.*: 38). Izvršne agencije obuhvaćaju širok spektar agencija u ekonomskim i neekonomskim sektorima s raznim zadacima, od donošenja pojedinačnih odluka do licenciranja, financiranja programa, pružanja usluga i sl. (*ibid.*: 39). Ekspertnim agencijama svrha je pružati podršku oblikovanju i praćenju provedbe javnih politika obavljanjem stručno-analitičkih poslova (*ibid.*: 39).

Staničić navodi pet uvjeta koje pravna osoba mora ispuniti da bi se smatrala regulacijskom agencijom: da je pravna osoba s javnim ovlastima izvan

² <http://www.sprk.gov.lv/lapas/The-Public-Utilities-Commission-and-the-Regulator>.

sustava državne uprave, da ima ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka, da protiv pojedinačne odluke regulacijske agencije žalba nije dopuštena, da su osnovane zakonom i da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti (Staničić, 2013: 65; slično i Musa, 2013: 372). Uzevši u obzir te uvjete, ali i definiciju mrežnih industrija, može se smatrati da u Hrvatskoj postoje samo dvije regulacijske agencije za mrežne industrije: Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) i Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA).

HAKOM je regulacijska agencija čiji je zadatak reguliranje tržišta elektroničkih komunikacija, poštanskih i željezničkih usluga. Ovlasti su joj propisane Zakonom o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, ZEK), Zakonom o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13, ZPU) i Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga (NN 71/14, ZRTŽU). HAKOM je samostalna, neovisna i neprofitna pravna osoba s javnim ovlastima (čl. 7/1. ZEK), čime ispunjava uvjet o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave. Ima ovlasti donositi podzakonske propise i pojedinačne akte (čl. 12. ZEK i čl. 8. ZPU), protiv pojedinačnih akata HAKOM-a žalba nije dopuštena, osnovana je ZEK-om i za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru (čl. 7/3. ZEK).

HERA je je samostalna, neovisna i neprofitna pravna osoba s javnim ovlastima (čime ispunjava prvi uvjet za proglašenje regulacijskom agencijom) za regulaciju energetske djelatnosti, osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (NN 120/12, ZRED). Ima ovlasti donositi podzakonske propise i pojedinačne akte (čl. 11.), i za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru (čl. 8/2.). Time naizgled ispunjava četiri od pet glavnih uvjeta za proglašavanje regulacijskom agencijom. U nastavku rada prikazat će se da određene odredbe sektorskih zakona dovode u pitanje neovisnost HERA-e, ali i stvaraju nedoumice pri ispunjenju uvjeta koji propisuje nepostojanje prava na žalbu protiv pojedinačnih akata regulacijske agencije odnosno upravnog spora kao jedinog pravnog lijeka. Prije svega, ZRED se ne očituje o pravnoj zaštiti protiv pojedinačnih akata HERA-e, već je ta materija uređena nizom sektorskih zakona: Zakonom o energiji (NN 120/12, 14/14, ZE), Zakonom o tržištu električne energije (NN 22/13, ZTEE), Zakonom o tržištu plina (NN 28/13, 14/14, ZTP), Zakonom o tržištu toplinske energije (NN 80/13, 14/14, 102/14, ZTTE), Zakonom o tržištu nafte i naftnih derivata (NN 19/14, ZTNND), Zakonom o biogorivima za prijevoz (NN 65/09, 145/10, 26/11, 144/12, ZPB) i Zakonom o istraživanju i eksploataciji ugljikovodika (NN 94/13, 14/14, ZIEU).

Pokretanje upravnog spora kao jedini pravni lijek protiv pojedinačnih akata HERA-e prevladavajuće je rješenje.³ Ipak, primjećuju se i dvije grupe rješenja koje se razlikuju od prevladavajućeg. To su mogućnost podnošenja žalbe HERA-i na pojedinačne akte koje je donijela sama HERA i mogućnost podnošenja žalbe ministarstvu nadležnom za energetiku (Ministarstvu gospodarstva). Tako ZTEE propisuje mogućnost izjavljivanja žalbe HERA-i od strane neovisnog operatora sustava protiv rješenja kojim HERA imenuje neovisnog operatora sustava (čl. 15.) i protiv rješenja kojim HERA određuje neovisnog operatora prijenosa (čl. 18.) te od strane operatora prijenosnog sustava protiv rješenja kojim HERA daje certifikat operatoru prijenosnog sustava u odnosu na treće države (čl. 24.). Ista odredba nalazi se i u ZTP-u, gdje je propisana ovlast operatora transportnog sustava u odnosu na treće države da podnese žalbu HERA-i protiv certifikata operatoru transportnog sustava u odnosu na treće države koji je donijela HERA (čl. 24.).

Navedene odredbe ipak odmiču HERA-u od teorijski utvrđenog stajališta da protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija žalba nije dopuštena. To je još zanimljivije zato što je vrlo teško utvrditi *ratio* zakonodavca za ovakvo odstupanje od uspostavljenih standarda za pravnu zaštitu od pojedinačnih akata regulacijskih agencija. Prijedlozi ZTEE-a i ZTP-a ne daju nikakve informacije o cilju koji je zakonodavac htio postići.⁴ Navedene iznimke nisu jedine u pravnom okviru djelovanja HERA-e. ZE uvodi nadzor Ministarstva gospodarstva nad djelovanjem HERA-e u postupcima dodjele dozvola za obavljanje poslova energetske djelatnosti. Tako se protiv rješenja HERA-e kojim se uskraćuje dozvola za obavljanje energetske djelatnosti (čl. 17/3.) i rješenja kojim HERA (privremeno ili trajno) oduzima dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti prije njezina prestanka važenja (čl. 18.) može izjaviti žalba Ministarstvu gospodarstva. Na isti način uređeno je i podnošenje žalbe protiv rješenja kojim

³ Tako čl. 12., 27., 34., 43., 47., 50., 54., 68. ZTEE, čl. 75., 76., 78. i 82. ZTP, čl. 29. i 31. ZTTE.

⁴ »Čl. 15. utvrđuje uvjete za određivanje neovisnog operatora sustava.«, »Članak 18. utvrđuje uvjete koji se odnose na imovinu, opremu, osoblje i identitet neovisnog operatora prijenosa, uključujući i zadatke neovisnog operatora prijenosa.«, »Čl. 24. uređuje postupak certifikacije operatora prijenosnog sustava u odnosu na treće zemlje.« Prijedlog zakona o tržištu električne energije s Konačnim prijedlogom zakona, str. 90., https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24528, 11. 11. 2013., i »Čl. 24. propisan je postupak certifikacije operatora transportnog sustava u odnosu na treće države o čemu Agencija obavještava Ministarstvo i Europsku komisiju.«, Prijedlog Zakona o tržištu plina s Konačnim prijedlogom zakona, str. 99., https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24608

HERA nalaže energetsom subjektu kome je trajno oduzeta dozvola za obavljanje energetske djelatnosti ili je prestao obavljati energetske djelatnosti da svoje objekte, uređaje, mrežu, odnosno sustav preda na upravljanje drugom energetsom subjektu s ciljem nastavka obavljanja energetske djelatnosti (čl. 19.). Uskraćivanje i ograničavanje obavljanja energetske djelatnosti izdvojeno je iz standardnog sustava isključivog upravnosudskog nadzora nad pojedinačnim aktima regulacijskih agencija te je stavljeno pod nadzor Ministarstva gospodarstva. Tim dvojbenim i neobrazloženim⁵ odredbama ugrožava se neovisnost HERA-e u navedenom opsegu djelatnosti. Odredbe ZRED-a kojima se HERA proglašava samostalnom i neovisnom pravnom osobom koja za svoj rad odgovara jedino Hrvatskom saboru ovim su iznimkama ugrožene. Zakonodavac, bar u ovim predmetima, HERA-u stavlja pod direktnu kontrolu državne uprave. Zato se HERA može *uvjetno* smatrati regulacijskom agencijom za mrežne industrije. HERA je pravna osoba s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, može donositi opće i pojedinačne upravne akte te je osnovana zakonom. Do nedosljednosti u pristupu dolazi kod pravne zaštite protiv pojedinačnih akata i kod neovisnosti djelovanja. Iako iznimke reguliraju samo mali dio njezine djelatnosti, pitanje je nisu li one možda pokazatelj budućeg smjera u regulaciji djelovanja HERA-e. Ako je riječ o smjeru koji zakonodavac želi pratiti u budućnosti, HERA će izgubiti status regulacijske agencije. Podnošenje žalbi protiv pojedinačnih akata samoj HERA-i u jednim predmetima i kontrola pojedinačnih akata HERA-e od Ministarstva gospodarstva u drugim predmetima nisu pristup koji treba razvijati i za koji se treba zalagati.

Uz navedene dvije regulacijske agencije za mrežne industrije, u Hrvatskoj postoje još i izvršne agencije zadužene za neke od mrežnih industrija. To su Agencija za obalni i linijski pomorski promet (AOLPP) i Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (HACZ). HACZ je osnovan Zakonom o zračnom prometu (ZZP, NN 69/09, 84/11, 54/13, 127/13, 92/14), koji ga definira kao pravnu osobu s javnim ovlastima (čl. 5/1.). Za razliku od HAKOM-a i HERA-e, HACZ za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske, kojoj je dužan podnositi izvješća o svom radu (čl. 5/3.). Bitna razlika je i u tome što HACZ samo priprema nacрте prijedloga podzakonskih propisa, koje na temelju tih prijedloga donosi ministar pomorstva, prometa i infrastrukture (čl. 5/14.). Dakle, HACZ nema ovlast donositi općenormativne akte, već se stavlja u službu »pomoćnika« Ministarstvu. Tako je

⁵ Prijedlog zakona o energiji s Konačnim prijedlogom zakona ne očituje se o razlozima takvih odredaba, https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24171

i značajan broj ovlasti ostalih regulacijskih agencija za mrežne industrije u reguliranju civilnog zrakoplovstva dodijeljen ministarstvu (čl. 4.). Ipak, postoje određene naznake da bi HACZ mogao uskoro postati regulacijska agencija. ZZP-om (NN 69/09, ZZP 2009) bilo je određeno da je protiv pojedinačnih akata HACZ-a moguće podnijeti žalbu, i to ministarstvu nadležnom za civilni zračni promet (čl. 4/13.). Izmjenama i dopunama iz 2011. navedena odredba se briše i HACZ se približava regulacijskim agencijama po tome što se ukida pravo na žalbu protiv njegovih pojedinačnih odluka te se uvodi mogućnost podnošenja tužbe nadležnom upravnom sudu (čl. 5.). Pravni okvir, ovlasti i dužnosti HACZ-a razlikuju se od HAKOM-a i HERA-e. Ipak, ukidanje prava na žalbu i uvođenje upravnog spora kao jedinog pravnog lijeka protiv pojedinačnih akata HACZ-a korak je u smjeru uspostavljanja HACZ-a kao regulacijske agencije za mrežne industrije, neovisne o državnoj upravi.

AOLPP je osnovan Zakonom o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu (NN 33/06, 38/09, 87/09, 18/11, 80/13, ZPL-POPP), radi obavljanja poslova u vezi s davanjem koncesija za obavljanje javnog prijevoza na državnim linijama (čl. 15/1.). Kako Upravno vijeće AOLPP-a čine isključivo predstavnici ministarstava, i kako ih sve imenuje Vlada na prijedlog ministra pomorstva, prometa i infrastrukture (čl. 19.), ne može se govoriti o neovisnosti AOLPP-a u smislu neovisnosti regulacijskih agencija, već isključivo kao o izvršnoj agenciji.

5. Regulacijske agencije za mrežne industrije i novine u upravnom sporu

Stupanjem na snagu novog ZUS-a 1. siječnja 2012. uvode se značajne promjene, prve prave promjene u 60 godina. Naime, stari Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92) preuzeo je sustav upravnog sudovanja iz Zakona o upravnim sporovima iz 1977. odnosno 1952. Od svih temeljitih izmjena u upravnom sudovanju u Republici Hrvatskoj najzanimljivije su promjene u ustrojstvu upravnog sudstva. Umjesto tada jedinog Upravnog suda Republike Hrvatske, prema novom ZUS-u upravno sudstvo preustrojava se tako da se osnivaju prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (čl. 12.). Tako su i novelom Zakona o sudovima u katalog postojećih sudova uvršteni Visoki upravni sud i upravni sudovi kao specijalizirani sudovi te je određena njihova nadležnost (Šikić, Đerđa, 2012: 38). Navedene promjene u ustroju upravnih

sudova značajno su utjecale i na regulacijske agencije. Javio se problem ustroja upravnosudske zaštite, odnosno pitanje zadržati li prijašnji sustav jednostupanjske upravnosudske zaštite s direktnim podnošenjem tužbi Visokom upravnom sudu ili uvesti dvostupanjsku upravnosudsku zaštitu. U nastavku se prikazuje upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata dviju regulacijskih agencija za mrežne industrije. Analizira se koliko su sektorski zakoni usklađeni s novim sustavom upravnog sudovanja i kolike su razlike u upravnosudskoj zaštiti među samim agencijama.

5.1. HERA

U prethodnom poglavlju prikazane su osobitosti pravne zaštite od pojedinačnih akata HERA-e koje dovode u pitanje njezin status regulacijske agencije. U nastavku je naglasak na velikoj većini pojedinačnih akata HERA-e protiv kojih je upravni spor jedini dostupan pravni lijek. HERA je osnovana 2004. Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti (NN 177/04, ZRED 2004), radi provođenja sustava reguliranog djelovanja energetske subjekata u obavljanju energetske djelatnosti, posebice onih energetske djelatnosti koje se obavljaju kao javne usluge i u javnom interesu, s jedne strane, te radi uspostave i uređenja tržišta energije, s druge strane (čl. 3.).

Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata HERA-e ne odstupa od rješenja drugih regulacijskih agencija. Na nekoliko mjesta⁶ navodi se nemogućnost podnošenja žalbe i pravo na podnošenje tužbe tadašnjem Upravnom sudu Republike Hrvatske. Značajnije promjene dolaze 2012. Novi ZRED ne spominje uređenje pravnih lijekova protiv pojedinačnih akata HERA-e, već upućuje na druge sektorske zakone (čl. 21.). Većina njih novi su zakoni doneseni 2012. ili 2013., dok su ostali tih istih godina imali značajne izmjene i dopune. Dakle, svi su doneseni nakon uvođenja novog sustava upravnog sudovanja. Sektorski zakoni koji propisuju pokretanje upravnog spora protiv pojedinačnih akata HERA-e su ZTEE, ZTP i ZITTE. U ostalim sektorskim zakonima upravni spor uopće se ne spominje, ili se, kao u slučaju ZBP-a (čl. 22., 27., 29.) i ZIEU-a (čl. 7.) propisuje pokretanje upravnog spora protiv pojedinačnih akata Ministarstva ili Vlade. Tako ZTEE propisuje pokretanje upravnog spora pred *nadležnim* upravnim su-

⁶ »Odluka Agencije iz stavka 4. ovoga članka konačna je i protiv nje nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor.« – čl. 12/5., »Odluka Agencije u rješavanju sporova iz stavka 5. ovoga članka konačna je i protiv nje nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor.« – čl. 9/6. ZRED 2004.

dom protiv pojedinačnih akata HERA-e kojima uskraćuje izdavanje pret-hodne suglasnosti za izgradnju izravnog voda (čl. 27/6.), kojim rješava o sporovima nastalim povodom prigovora krajnjeg kupca ili opskrbljivača u svezi s postupkom promjene opskrbljivača (čl. 47/8.) i kojim je HERA odlučila o žalbi korisnika mreže kojem je operator prijenosnog sustava ili operator distribucijskog sustava odbio ili ograničio pristup mreži ili je nezadovoljan uvjetima pristupa (čl. 68/5.). ZTEE propisuje i pokretanje upravnog spora ako stranka nije zadovoljna poduzetim mjerama ili nije u roku obaviještena o poduzetim mjerama po prigovoru protiv postu-panja operatora tržišta električne energije (čl. 54/3.). U ovom primjeru zakonodavac propisuje samo pokretanje upravnog spora, bez naznačavanja da se upravni spor pokreće pred nadležnim sudom. ZTP propisu-je pokretanje upravnog spora protiv pojedinačnog akta kojim je HERA odlučila o žalbi korisnika na odluku energetske subjekta o odbijanju pristupa sustavu ili na uvjete pristupa sustavu (čl. 75/5.) i kojim HERA odlučuje o izuzeću za novi infrastrukturni projekt (čl. 78/3.). Stranka može pokrenuti upravni spor protiv HERA-e i ako nije zadovoljna HE-RA-inim poduzetim mjerama ili ako u propisanom roku nije obaviješte-na o poduzetim mjerama povodom prigovora stranke protiv postupanja operatora transportnog sustava, operatora distribucijskog sustava, ope-ratora skladišta, operatora terminala za UPP, operatora tržišta plina i opskrbljivača kojim su joj povrijeđeni pravni interesi (čl. 82/3.). Protiv pojedinačnog akta HERA-e kojim se uskraćuje izdavanje suglasnosti za izgradnju izravnog plinovoda također se može pokrenuti upravni spor *pred nadležnim upravnim sudom* (čl. 76/5.).

ZTTE propisuje pokretanje upravnog spora protiv pojedinačnog akta HERA-e kojim je odlučeno o žalbi protiv odluke distributera toplinske energije kojom je odbijen pristup sustavu (čl. 29/4.) i ako stranka nije za-dovoljna poduzetim mjerama ili ako nije u propisanom roku obaviještena o poduzetim mjerama povodom strankinog prigovora HERA-i protiv dje-lovanja distributera toplinske energije (čl. 31/3.). Čl. 39. ZTTE propisuje sklapanje ugovora o prodaji toplinske energije. Naime, za sklapanje tog ugovora proizvođaču, kupcu i opskrbljivaču toplinske energije potrebna je suglasnost distributera toplinske energije. Ne dobiju li tu suglasnost, mogu podnijeti žalbu HERA-i. U članku je jedino navedeno da je rješe-nje kojim će HERA o tome odlučiti izvršno. Iako se izriekom ne navodi mogućnost pokretanja upravnog spora protiv takvog rješenja, i ovdje je moguće pokretanje upravnog spora.

Uzevši u obzir sve navedene i prikazane odredbe relevantnih sektorskih zakona, može se zaključiti da je protiv pojedinačnih akata HERA-e, pro-

tiv kojih je upravna tužba predviđena kao jedini pravni lijek,⁷ dosljedno uvedena dvostupanjska upravnosudska zaštita u skladu s novim sustavom upravnog sudovanja. Zakonodavac ima dva pristupa. U nekim odredbama navodi samo mogućnost pokretanja upravnog spora, dok u drugima navodi mogućnost pokretanja upravnog spora *pred nadležnim sudom*. Obje formulacije upućuju na dvostupanjsku upravnosudsku zaštitu u navedenim predmetima. Nema odredbe koja direktno upućuje na Visoki upravni sud ili odredbe koja direktno upućuje na jedan od prvostupanjskih upravnih sudova. Tako će u prvom stupnju biti nadležan prvostupanjski upravni sud prema prebivalištu ili sjedištu tužitelja, dok će Visoki upravni sud biti sud drugog stupnja.

Analizirajući prikazane sektorske zakone, uočava se zakonodavčeva nedosljednost. Naime, u određenom broju prikazanih članaka u sva tri sektorska zakona navodi se da je »postupak pred upravnim sudom hitan«,⁸ dok u ostalim člancima te odredbe nema. Utjecaj odredaba o hitnosti postupaka pred upravnim sudovima na upravne sudove i njihovo stvarno postupanje je upitan. Sudovi moraju imati jasne upute što točno znači hitnost postupanja. Bez konkretnih i izričitih uputa o rokovima za donošenje presude tumačenje pojma »postupak pred upravnim sudom je hitan« ostavljen je na dispoziciju sudu (Juričić, 2010). Određeni zakoni koji propisuju pokretanje upravnog spora napuštaju odredbe o hitnosti postupanja pred upravnim sudom. Tako je ZEK 2008. imao odredbe prema kojima je postupak pred Upravnim sudom u upravnim sporovima pokrenutima u skladu s odredbama ZEK-a hitan (čl. 18/5., čl. 116/3.). Te su odredbe izmjenama i dopunama ZEK-a 2011. brisane. ZPU iz 2009. imao je iste odredbe o hitnosti (čl. 41/5., čl. 54/2.), koje su brisane izmjenama i dopunama ZPU-a iz 2011. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, ZPPI) napušta prijašnje rješenje kojim je bila određena hitnost postupanja upravnog suda⁹ i navodi koncretan rok u kojem Visoki upravni sud mora donijeti odluku.¹⁰ U svim navedenim sektorskim energetske

⁷ O podnošenju žalbi protiv pojedinačnih akata HERA-e samoj HERA-i ili sektorskom ministarstvu v. *supra*.

⁸ Čl. 27., 47., 54., 58. ZTEE, čl. 76., 82. ZTP, čl. 29., 31. ZTTE.

⁹ »Protiv rješenja drugostupanjskog tijela žalba nije dopuštena ali se može tužbom pokrenuti upravni spor. Postupak po tužbi je hitan.« – čl. 17/7. ZPPI.

¹⁰ »Protiv rješenja povjerenika žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji.« – čl. 26/1. ZPPI.

nima odredbe o hitnosti postupanja trebaju biti brisane. Njihovo postojanje nema učinka na suce upravnih sudova i dovodi do umanjivanja pravne sigurnosti budući da nema jasnog kriterija po kojem su se te odredbe uopće uvodile u određene članke.

5.2. HAKOM

HAKOM je osnovan 2008. ZEK-om, kao nasljednik Hrvatske agencije za telekomunikacije. ZEK-om iz 2008. žalba protiv pojedinačnih akata HAKOM-a nije bila dopuštena, već se jedino mogla podnijeti tužba Upravnom sudu (čl. 18/3.). Ista odredba postojala je i u ZPU-u iz 2009. (čl. 41/3.). Prilagodba pravnog okvira djelovanja HAKOM-a novom sustavu upravnog sudovanja provodi se 2011. izmjenama i dopunama ZEK-a i ZPU-a. ZEK zadržava jednostupanjsku upravnosudsku zaštitu, unatoč novom dvostupanjskom sustavu upravnog sudstva. Naime, umjesto dotadašnjeg Upravnog suda Republike Hrvatske, protiv pojedinačnih akata HAKOM-a mogao se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (čl. 17.). Navedena odredba ukazuje na ignoriranje preustroja upravnog sudstva i zadržavanje postojećeg stanja u pitanjima elektroničkih komunikacija. Stoga je još zanimljivija odredba iz čl. 2. izmjena i dopuna ZPU-a iz 2011., gdje se navodi da »protiv odluka i drugih upravnih akata Agencije nije dopuštena žalba, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor«.

Dakle, u dva sektorska zakona koji uređuju dvije glavne zadaće HAKOM-a, elektroničke komunikacije i poštanske usluge, postoje različita rješenja. ZEK utvrđuje jednostupanjsku upravnosudsku zaštitu, dok ZPU svojom formulacijom ukazuje na dvostupanjsku. Ipak, u praksi su i takvi predmeti završavali pred Visokim upravnim sudom. Naime, izmjene ZPU-a iz 2011. donijele su još jednu novinu. Protiv rješenja nadzornika poštanskih usluga sada je bilo moguće podnijeti žalbu samom Vijeću HAKOM-a, dok je po ZPU-u iz 2009. protiv takvih rješenja bilo jedino moguće pokrenuti upravni spor (čl. 4.). U nekoliko rješenja HAKOM-a u kojima odlučuje u povodu takvih žalbi, u uputi o pravnom lijeku upućuje se na pokretanje upravnog spora pred Visokim upravnim sudom, umjesto pred mjesno nadležnim upravnim sudom, na što ukazuje čl. 2. izmjena i dopuna ZPU-a iz 2011.¹¹ Nejasnoće tadašnjeg ZPU-a ukida ZPU iz 2012., koji je i danas na

¹¹ Rješenja HAKOM-a UP/II-344-08/12-08/01 od 4. srpnja 2012. i UP/II-344-08/12-08/02 od 28. kolovoza 2012.

snazi. Njime se izričito određuje isključiva nadležnost Visokog upravnog suda za upravne sporove protiv pojedinačnih akata HAKOM-a (čl. 11.). Dalje, umjesto dotadašnjeg poštanskog inspektora koji je djelatnik Ministarstva i poštanskog nadzornika koji je djelatnik HAKOM-a uređuje se djelovanje jedinstvenog poštanskog inspektora koji je djelatnik HAKOM-a (čl. 59.). Navedena je odredba bitna budući da se njome ukida mogućnost podnošenja žalbe na odluku poštanskog inspektora i poštanskog nadzornika i uvodi se pokretanje upravnog spora pred Visokim upravnim sudom kao jedini pravni lijek protiv pojedinačnog akta jedinstvenog poštanskog inspektora (čl. 62.).

Od 2012. i ZEK i ZPU dosljedno propisuju jednostupanjsku upravnosudsku zaštitu protiv pojedinačnih akata HAKOM-a. Nove izmjene dolaze 2013. Zakon o izmjenama i dopunama ZEK-a (NN 80/13) donosi najdvojbenu zadiranje u upravnosudsku zaštitu dosada. Upravni spor pred Visokim upravnim sudom još uvijek je prevladavajući pravni lijek. Ipak, uvode se dvije iznimke. To su pojedinačni akti HAKOM-a kojima je riješen spor krajnjeg korisnika usluge i operatora, protiv kojih se upravni spor pokreće pred mjesno nadležnim upravnim sudom (čl. 2.). Druga iznimka su sporovi protiv pojedinačnih akata inspektora elektroničkih komunikacija protiv kojih se upravni spor također pokreće pred mjesno nadležnim upravnim sudom.¹² Iste izmjene uvode se malo kasnije i u ZPU (NN 153/13). Protiv odluka HAKOM-a u sporovima između korisnika poštanskih usluga i davatelja poštanskih usluga može se pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom (čl. 11/2.). I protiv rješenja poštanskog inspektora nije dopuštena žalba, ali se protiv njega može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom (čl. 62.).¹³

Godine 2014. nastala je važna promjena u reguliranju mrežnih industrija. Izmjenama i dopunama ZEK-a (NN 71/14) i novim Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga (NN 71/14, ZRTŽU) Agencija za reguliranje tržišta željezničkih usluga (ARTŽU) prestaje djelovati i pripaja se HAKOM-u, koji postaje Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti. Na taj način Hrvatska se polako približava uskom krugu zemalja članica EU koje objedinjavanju reguliranje mrežnih industrija u jednoj regulacijskoj agenciji, što se čini korisnim i racionalnim. I ARTŽU i HAKOM

¹² Iznimke su rješenja inspektora u vezi s osobito teškim i teškim povredama ZEK-a, kada se spor pokreće pred Visokim upravnim sudom – čl. 8. Zakona o izmjenama i dopunama ZEK-a (NN 80/13).

¹³ Iznimno, protiv rješenja inspektora u vezi s povredama iz čl. 63. ovoga Zakona može se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom.

regulacijske su agencije za mrežne industrije, što znači da reguliraju relativno srodna tržišta. Iskustva Njemačke, Nizozemske i Latvije upućuju na postojanje (mini)trenda objedinjavanja regulacijskih agencija za mrežne industrije u zemljama EU (Turudić, 2014: 18). ZRTŽU propisuje upravnosudsku zaštitu protiv pojedinačnih akata HAKOM-a u predmetima reguliranja željezničkih usluga vrlo jednostavno. Protiv odluka HAKOM-a nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor (čl. 23.). Tom odredbom u upravne sporove u željezničkim predmetima uvedena je bez iznimke dvostupanjska upravnosudska zaštita.

6. Prijedlozi za unaprjeđenje pravne zaštite od pojedinačnih akata regulacijskih agencija za mrežne djelatnosti

Uzevši u obzir sve navedeno, s ciljem usklađivanja pravne zaštite protiv pojedinačnih akata svih regulacijskih agencija za mrežne industrije u Hrvatskoj, predlaže se sljedeće:

1. Odredbe o pokretanju upravnog spora ukloniti iz sektorskih energetske zakona i to pitanje riješiti ZRED-om.

Uređivanje pokretanja upravnog spora unutar ZRED-a pridonijelo bi pravnoj sigurnosti i ujednačenosti upravnosudske zaštite protiv pojedinačnih akata HERA-e. Sada se odredbe o upravnom sporu nalaze u tri različita sektorska zakona, od kojih neki navode mogućnost pokretanja spora pred »nadležnim sudom«, a neki samo navode mogućnost »pokretanja upravnog spora«. Predloženo rješenje uklonilo bi daljnju mogućnost ovakvih nedosljednosti.

2. Ukinuti mogućnost podnošenja žalbe protiv pojedinačnog akta HERA-e sektorskom ministarstvu, ali i samoj HERA-i.

Jedan od glavnih uvjeta da se agencija smatra regulacijskom agencijom u hrvatskoj pravnoj teoriji jest nemogućnost podnošenja žalbe na njezine pojedinačne akte. Stoga smatramo nužnim ukinuti mogućnost podnošenja žalbi protiv pojedinačnih akata HERA-e samoj HERA-i, ali i pogotovo sektorskom ministarstvu. Mogućnost podnošenja žalbe ministarstvu dovodi u pitanje neovisnost HERA-e, koja se stavlja u podređen položaj prema tijelu državne uprave. Tako se dovodi u pitanje status HERA-e kao samostalne i neovisne pravne osobe s javnim ovlastima sukladno ZRED-u.

3. Ukloniti odredbe o hitnosti postupka pred upravnim sudovima iz sektorskih energetske zakona.

Odredbe o hitnosti postupka pred upravnim sudovima nemaju učinka na suce upravnih sudova. Ne postoje utvrđeni kriteriji i smjernice za sudove što bi »hitnost« točno značila. Također, ZEK, ZPU i ZPPI primjeri su napuštanja odredaba o hitnosti postupaka pred upravnim sudovima, što je primjer koji bi zakonodavac trebao slijediti i kod upravnih sporova protiv pojedinačnih akata HERA-e.

4. Uvesti potpunu i dosljednu dvostupanjsku upravnosudsku zaštitu protiv svih pojedinačnih akata HAKOM-a i njegovih inspektora.

HAKOM je jedina regulacijska agencija za mrežne industrije koja nema dosljedno i potpuno provedenu dvostupanjsku upravnosudsku zaštitu. Smatramo da je nužno uskladiti HAKOM-ovu upravnosudsku zaštitu u elektroničkim komunikacijama i poštanskim uslugama s upravnosudskom zaštitom u željezničkim uslugama i HERA-i te prestati razlikovati sporove po važnosti. Premda se rasterećenje Visokog upravnog suda može razumjeti kao vjerojatni razlog za izmjene i dopune ZEK-a i ZPU-a iz 2013.,¹⁴ određivanje Visokog upravnog suda kao suda prvog i posljednjeg stupnja, poglavito u kombinaciji s nemogućnošću podnošenja žalbe protiv pojedinačnog akta HAKOM-a, dvojbeno je i s ustavnog gledišta (v. Staničić, 2013: 76).

5. Određivanje jednog upravnog suda kao suda prvog stupnja protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija za mrežne industrije.

Mrežne industrije vrlo su komplicirane gospodarske grane. To pogotovo vrijedi za elektroničke komunikacije, energetske djelatnosti i željezničke usluge. Stoga vođenje upravnih sporova protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija za mrežne industrije zahtijeva određeno iskustvo i zna-

¹⁴ »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 operatora 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 operatora 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, https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24951

nje. Informiranost i obrazovanost upravnih sudaca o specifičnostima mrežnih industrija i predmeta iz mrežnih industrija ključan je preduvjet učinkovite upravnosudske zaštite. Svakako bi se ta informiranost i obrazovanost lakše postigla određivanjem jednog upravnog suda kao isključivo nadležnog u prvom stupnju za sporove protiv pojedinačnih akata svih regulacijskih agencija za mrežne industrije ili po jednog upravnog suda za svaku od regulacijskih agencija za mrežne industrije. Sadašnje rješenje zasigurno je i posljedica potrebe da se zaštite interesi tužitelja, odnosno da mu se olakša pristup sudu. Ali takvo rješenje posredno šteti baš interesima tužitelja, budući da dovodi do difuzije znanja i iskustva u četiri različita suda, ali i do neujednačene sudske prakse, pa stoga i do niže razine pravne sigurnosti.

Ovaj je prijedlog još i važniji ako se uzme u obzir da tumačenjem čl. 66/2. 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« (Šikić, Đerđa 2012: 275). Dakle, prvostupanjski upravni sud će biti sud prvog i jedinog stupnja za većinu predmeta. Stoga je bitno da taj upravni sud bude najstručniji mogući sud, što može biti postignuto određivanjem jednog upravnog suda kao isključivo nadležnog u prvom stupnju za sporove protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija za mrežne industrije.

Osobine mrežnih industrija čine zajedničko grupiranje regulacijskih agencija za mrežne industrije opravdanim. Zadaci tih agencija vrlo su slični, iako industrije koje one reguliraju na prvi pogled djeluju različito. Stoga valja uskladiti djelovanje, ali i upravnosudsku zaštitu protiv pojedinačnih akata HERA-e i HAKOM-a. Domaće regulacijske agencije za mrežne industrije imaju iste probleme kao i druge hrvatske regulacijske agencije. Ne postoji sustavan pristup njihovom ustroju, djelovanju i nadzoru, a to je dodatno potrebno upravo kod HERA-e i HAKOM-a budući da su oni zaduženi za reguliranje industrija velikog ekonomskog, ali i strateškog i sigurnosnog značenja za Republiku Hrvatsku. Upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija za mrežne industrije posebno je važna, budući da je sudski nadzor jedino sredstvo zaštite prava krajnjih korisnika, ali i operatora koji na tim tržištima pružaju usluge. Stoga se valja nadati skorim izmjenama navedenih odredaba sektorskih zakona.

Literatura

- Bilić, A., S. Petrović, T. Josipović (2011) Independent regulators in the network industries. U: N. Bodiřoga-Vukobrat, Gerald G. Sander, S. Barić (eds.) Regulatory agencies in the tension between law and economics. Hamburg: Verlag Dr. Kovač
- Economides, N. (1996) The Economics of Networks. *International Journal of Industrial Organization* 14(2): 673–699
- Jurićić, M. (2010) Sudska praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama, Savjetovanje Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Zagreb, Inženjerski biro, 6. 10. 2010.
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa (2011) What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, str. 33–53
- Musa, Anamarija (2013) Agencies in Croatia: Something Old or Something New? *HKJU – CCPA* 13(2): 353–398
- Picker, C. R. (2000) Regulating Network Industries: A Look at INTEL. *Harvard Journal of Law & Public Policy* 23(1): 159–195
- Stanićić, Frane (2013) Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. Četvrti skopsko-zagrebački kolokvij, Zbornik radova. Skoplje: Pravni fakultet Sveučilišta u Skoplju
- Šikić, Marko, Dario Đerđa (2012) Komentar Zakona o upravnim sporovima. Zagreb: Novi informator
- Turudić, Marko (2011) Pregled regulacije telekomunikacijskog tržišta Europske unije. *Pravo u gospodarstvu* 5 (2011): 1087–1116
- Turudić, Marko (2012) BEREC: Kompromisni pristup reguliranju tržišta elektroničkih komunikacije Europske unije. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 62(3): 961–987
- Turudić, Marko (2013) Upravnosudska zaštita od pojedinačnih akata telekomunikacijskih regulatornih agencija – doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Turudić, Marko (2014) Spajanje regulatornih agencija za mrežne industrije – korak u pravom smjeru? *Informator* 6253: 18

Pravni izvori

- Zakon o biogorivima za prijevoz, NN 65/09, 145/10, 26/11, 144/12
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14
- Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14
- Zakon o istraživanju i eksploataciji ugljikovodika, NN 94/13, 14/14
- Zakon o poštanskim uslugama, NN 144/12, 153/13

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13
Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, NN 33/06, 38/09, 87/09, 18/11, 80/13
Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12
Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga, NN 71/14
Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga, NN 71/14
Zakon o tržištu električne energije, NN 22/13
Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, NN 19/14
Zakon o tržištu plina, NN 28/13, 14/14
Zakon o tržištu toplinske energije, NN 80/13, 14/14, 102/14
Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12
Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92
Zakon o zaštiti potrošača, NN 41/14
Zakon o zračnom prometu, NN 69/09, 84/11, 54/13, 127/13, 92/14

Mrežni izvori

<http://www.era.europa.eu/The-Agency/Pages/home.aspx>
http://www.acer.europa.eu/The_agency/Pages/default.aspx
<http://www.sprk.gov.lv/lapas/The-Public-Utilities-Commission-and-the-Regulator>
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24171
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24528
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24608
https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24951

Rješenja

Rješenje HAKOM-a UP/II-344-08/12-08/01 od 4. srpnja 2012.
Rješenje HAKOM-a UP/II-344-08/12-08/02 od 28. kolovoza 2012.

ADMINISTRATIVE JUDICIAL SUPERVISION
OF REGULATORY AGENCIES FOR
NETWORK INDUSTRIES

Summary

The author analyses administrative judicial supervision of regulatory agencies for network industries. After defining the term and importance of network industries, the author defines and enumerates regulatory agencies for network industries in Croatia. The importance of individual acts those agencies pass and their influence on the rights and obligations of all the participants on the markets they regulate mean that administrative judicial supervision of the mentioned acts is essential. The paper, therefore, provides a detailed outline of the development of administrative judicial supervision of individual administrative acts passed by regulatory agencies for network industries, describes current situation, and makes several suggestion for improvements in the field.

Key words: administrative law, administrative dispute, regulatory agencies, network industries