

Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela

*Josip Vučković**

UDK 35.077.2:340.5(497.5)
347.998.84(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 2. 8. 2015.
Accepted / prihvaćeno: 1. 4. 2016.

Jedna od temeljnih zadaća ustavne države je zaštita prava njezinih građana, što se dobrim dijelom ostvaruje i kroz učinkovite mehanizme nadzora ustavnosti i zakonitosti rada upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima. U prvom dijelu rada razmatra se funkcija hrvatskih regulacijskih agencija u strukturi državne vlasti te iznosi pregled konkretnih obveza koje u pogledu funkcionalne neovisnosti tih upravnih organizacija proizlaze iz pravne stečevine Europske unije. U središnjem dijelu analizira se učinkovitost mehanizama kontrole ustavnosti i zakonitosti rada regulacijskih agencija u Hrvatskoj. U završnom dijelu rada izlažu se poredbeni primjeri tih mehanizama u nekoliko kontinentalnoeuropskih država nama bliske pravne i upravne tradicije. Osobito se obrađuju mehanizmi apstraktne i konkretne kontrole ustavnosti i zakonitosti provedbenih propisa, nadzor ustavnosti i zakonitosti pojedinačnih akata koje donose neovisna upravna tijela te mehanizmi upravnog i instancijskog nadzora. Zaključno se nastoji dati nekoliko

* Josip Vučković, Zagreb, e-mail: josip.vuckovic@uprava.hr

provedivih prijedloga za jačanje nadzornih mehanizama u Hrvatskoj.

Ključne riječi: neovisni regulatori, kontrola ustavnosti i zakonitosti, ustavna tužba, upravni nadzor

1. Uvod

Neovisne regulacijske agencije nisu svojstvene tradicionalnim upravnim sustavima kontinentalne Europe (Koprić, 2009, str. 35-36). Riječ je o specifično američkom modelu upravne organizacije, koji se još od kraja 19. stoljeća koristio za nadzor tržišta komunalnih usluga, prvo na državnoj, a poslije i na saveznoj razini (Pusić, 1954, str. 153-167; Smerdel, 1986, str. 121-128; Bajakić, 2010, str. 495-521). U izvornom obliku to su samostalna upravna tijela s kolegijalnim čelništvom kojem su zakonom povjerene ovlasti za donošenje općih propisa, izdavanje/oduzimanje dozvola i inspekcijski nadzor nad zakonom uređenim područjem komunalnih ili drugih javnih usluga. Čelnike imenuje predsjednik SAD na unaprijed propisan rok, a sredstva za rad, kao i prijedloge propisa odobrava Kongres, odnosno pojedini njegovi odbori u *report and wait procedure*.¹

Ovaj tip agencije ostao je isključivo američka pojava sve do političkih promjena u SAD i Velikoj Britaniji početkom 1980-ih. Tada se pod utjecajem neoliberalne ekonomske paradigme razvija doktrina novog javnog menadžmenta (v. Hood, 1991, str. 3-19; 1995, str. 93-109; Hood i Peters, 2004, str. 267-282; Koprić et al., 2014, str. 347-355) i reafirmira koncept regulacijske države, koja se ograničava na regulaciju tržišta na kojem djeluju privatnopravni pružatelji javnih usluga (Majone, 1997, str. 143-149; 1999, str. 1-2; Jordana & Levi-Faur, 2004, str. 3-15). Kako regulacijska država sama ne pruža usluge, državni monopoli u području komercijalnih javnih službi strateški se fragmentiraju i privatiziraju, a regulacijskim agencijama prepušta se nadzor tako uspostavljenog tržišta. Prvotno potican od američkih i britanskih konzervativnih vlada, a potom i strateškim djelovanjem međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, Međunarodnog

¹ Riječ je o neformalnom, ali učinkovitom *ex ante* postupku gdje regulacijska agencija o namjeri donošenja važnijih propisa prethodno izvještava nadležni kongresni odbor te zastaje s donošenjem dok se odbor ne izjasni o njihovom sadržaju (Smerdel, 2013, str. 178). Ovaj postupak zamijenio je formalni institut kongresnog veta (Smerdel, 1986), ukinut presudom Vrhovnog suda u predmetu *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

monetarnog fonda i OECD-a, ovaj se model u prethodna dva desetljeća proširio u većinu država kontinentalne Europe, pa tako i u Hrvatsku (Koprić, 2011, str. 7-8; Koprić et al., 2014, str. 198).

Dosljednom primjenom doktrinarnog koncepta političke i funkcionalne neovisnosti (OECD, 2002; 2012, str. 28; 2014a, str. 49-50; 2014b, str. 45-63; OSCE, 2012; v. i Stone Sweet & Thatcher, 2002, str. 9-12; Christensen & Laegreid, 2007, str. 504-505), naše regulacijske agencije posebnim su zakonima izuzete od većine mehanizama kontrole ustavnosti i zakonitosti rada. Preostali mehanizmi upitne su učinkovitosti u pogledu zaštite prava i interesa građana (Smerdel, 2012a). S druge strane, u europskim zemljama nama bliske pravne i upravne tradicije regulacijska je funkcija uvedena u upravni sustav bez narušavanja temeljnih ustavnih načela nadzora i odgovornosti, prilagodbom postojećih upravnih modela.

U ovom radu nastoji se utvrditi funkcija hrvatskih neovisnih regulatora u strukturi državne vlasti i razina uvjetovanosti njihove funkcionalne neovisnosti kroz pregled stvarnih obveza utvrđenih zakonodavnim aktima Europske unije. Potom se analiziraju nedostaci mehanizama nadzora ustavnosti i zakonitosti primijenjenih na hrvatske regulacijske agencije te izlaže pregled istih mehanizama u nekoliko država kontinentalne pravne i upravne tradicije, koji bi mogli poslužiti kao primjer pri izradi novog pravnog okvira za hrvatske regulatore. Zaključno se nastoji dati nekoliko provedivih prijedloga za jačanje nadzornih mehanizama u Hrvatskoj.

Do podataka i zaključaka iznesenih u radu došlo se obradom relevantne strane i domaće znanstvene i stručne literature, službenih dokumenata, publikacija i izvještaja te relevantnih propisa i sudske prakse. Poredbeno se obrađuju mehanizmi nadzora ustavnosti i zakonitosti te (u manjem opsegu) ustrojstvo regulacijskih tijela u nekoliko kontinentalnoeuropskih država, sa sličnom pravnom i upravnom tradicijom.² Osnovni preduvjet za odabir obrađenih primjera bio je da se radi o parlamentarnim demokracijama, u čijim upravnim sustavima djeluju donekle samostalna upravna tijela s regulacijskom funkcijom, neovisno o njihovu pravnom obliku ili službenom nazivu. Druga nužna pretpostavka je da se radi o državama pretežito kontinentalne pravne i upravne tradicije gdje se u kontroli ustavnosti i zakonitosti primjenjuje Kelsenov model ustavnog sudovanja. Konti-

² Riječ je o Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Austriji, Češkoj Republici i Republici Sloveniji. U stranoj, ali i domaćoj literaturi najčešće se iscrpno obrađuju primjeri američkog, britanskog, australskog ili skandinavskog regulacijskog modela. Međutim, zbog bitnih (pa i temeljnih) različitosti u političkim, pravnim i upravnim sustavima oni nisu u dovoljnoj mjeri primjenjivi na Hrvatsku.

nentalna upravna tradicija tu podrazumijeva njezinu weberijansku inačicu (barem u temeljnom obliku), odnosno postojanje hijerarhijski ustrojenog upravnog sustava³ koji primjenjuje kodificirani upravni postupak, a čiji rad nadziru posebni upravni sudovi.

2. Regulatori u strukturi vlasti u Hrvatskoj

Hrvatsko pozitivno pravo ne daje formalnu definiciju regulacijske agencije kao posebnog tipa upravne organizacije, niti je ona pravni oblik *per se*.⁴ Sumirajući njihova pozitivnopravna obilježja, domaći regulatori u svakom slučaju imaju pravnu osobnost, a osnivaju se posebnim zakonima radi usmjeravanja i nadzora nad određenim upravnim područjem ili više njih. Preciznije, riječ je usmjeravanju i nadzoru nad zakonom uspostavljenim tržištima na kojima djeluju privatnopravni pružatelji javnih usluga, odnosno području javnih službi kojima su prethodno dominirali različiti oblici državnih monopola. U tu svrhu posebnim zakonima povjeravaju im se poslovi državne uprave u smislu donošenja provedbenih propisa, rješavanja u upravnim stvarima te provedbe (inspekcijskog) nadzora.⁵

U pogledu neovisnosti, koja se s ustavnopravnog aspekta često ocjenjuje problematičnom (Smerdel, 2012a, str. 35, 39), treba istaknuti da je u hrvatskom upravnom sustavu određeni stupanj samostalnosti pridržan svim tijelima državne uprave (TDU). Prema Zakonu o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13; ZSDU), u obavljanju poslova iz svog djelokruga TDU su samostalni u granicama zakonskih ovlasti (čl. 15.) te se ni pojedinačnom naredbom u sklopu upravnog nadzora ne može određivati način rješavanja pojedinačne upravne stvari (čl. 23/3.). Načelo samostalnosti i slobod-

³ Misli se na hijerarhijske odnose u upravi i izvršnoj grani vlasti općenito, gdje tijela višeg stupnja nadziru rad tijela nižeg stupnja putem formalnih nadzornih postupaka radi osiguravanja ustavnosti i zakonitosti rada uprave u cjelini. Razmatranje materije upravnog postupka nije u fokusu ovog rada.

⁴ Naša pravna teorija daje više definicija hrvatskih regulacijskih agencija (Petrović, 2008, str. 465; Đerđa & Rupe, 2010, str. 62; Staničić, 2010, str. 1259-1360; Smerdel, 2012a, str. 38, 41). Za definiciju općeg modela te upravne organizacije v. Pusić, 1954, str. 154-155; Smerdel, 1986, str. 123; Koprić, Musa & Đulabić, 2008, str. 661).

⁵ Čl. 12. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14; ZEK); čl. 8. Zakona o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13; ZPO); čl. 15. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (NN 140/05, 154/11, 12/12; ZHANFN); čl. 30. i 32. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09, 80/13; ZZTN); čl. 11. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti; čl. 69. Zakona o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13; ZEM).

ne ocjene dokaza spada i u temeljna načela upravnog postupka (Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09; ZUP, čl. 9.) te se ističe da ono onemogućuje nadređenost i miješanje hijerarhijski višeg javnopravnog tijela prilikom vođenja upravnog postupka i rješavanja upravnih stvari (Đerđa, 2010, str. 51). Međutim, našim regulatorima neovisnost je dodatno zajamčena kroz formalnu izdvojenost iz sustava državne uprave, neodgovornost spram Vlade kao nositelja izvršne vlasti te samostalnu politiku zapošljavanja, određivanja visine plaća i upravljanje sredstvima za rad.⁶

Oko neovisnosti i njezina nužnog stupnja domaći autori imaju podijeljena mišljenja. Petrović (2008, str. 462) smatra kako je »ključno da neovisni regulatori budu samostalni i imuni od političkog utjecaja,« kako bi mogli »sustavno i dosljedno provoditi propise koji uređuju djelatnosti od općeg gospodarskog interesa«. S druge strane, Smerdel (2012a, str. 35) upozorava da »svrha inoviranja sustava socijalnog upravljanja nije nezavisnost upravnih tijela, kao što se često pogrešno shvaća i dokazuje. Svrha je upravnog djelotvornost, prema kriterijima *cost-benefit* analize, uz puno ostvarivanje ustavnog načela vladavine prava i djelotvornu zaštitu zajamčenih sloboda i prava.« Prema Kopriću, oni »zamućuju načelo diobe vlasti kao temeljno ustavno načelo velike većine demokratskih zemalja, jer objedinjuju regulacijske, odlučujuće, nadzorne, presuđujuće (kvazisudske), zaštitne i druge ovlasti« (2009, str. 37; 2013, str. 9),⁷ a uloga im je »što autonomnije, nezavisno od promjenjivih odnosa političkih snaga u državnim političkim tijelima regulirati neko sektorsko tržište«, dok bi pri tome »njihove odluke trebale biti u što manjoj mjeri podložne nekoj naknadnoj intervenciji i kontroli, čak i sudskoj (funkcionalna autonomija)« (2013, str. 8).

Za određivanje funkcije regulatora u strukturi državne vlasti nužno je razumijevanje samog pojma regulacije koju ta tijela provode. Prema Pusiću (1954, str. 154), to znači »donositi pravila, kontrolirati njihovu primjenu i rješavati sporove koji povodom toga nastanu« (šire 1989, str. 149-152,

⁶ Sredstva se, osim iz državnog proračuna, uvelike osiguravaju iz naknada operatera na sektorskom tržištu; v. čl. 16. ZEK; čl. 13. ZPO; čl. 20. ZHANFN; čl. 32. ZRED; čl. 66. ZEM. Visinu nekih naknada određuju same agencije, npr. HAKOM prema čl. 16. ZEK i čl. 13. ZPO.

⁷ U SAD se o tome vodi ozbiljna rasprava od osnivanja prve regulacijske agencije do danas (Smerdel, 1986, str. 117-119; Sunstein, 2000, str. 315-343). Postupanje tih agencija i svih drugih upravnih tijela (agencija) uređuje *Administrative Procedure Act* (APA) iz 1946. Prema par. 551, agencija je svako tijelo vlade SAD, osim Kongresa, sudova, uprava prekomorskih teritorija, ratnih sudova, vojnih komisija i vlasti u ratnom stanju ili okupiranom teritoriju. APA uređuje postupke za donošenje upravnih (*Order and Adjudication*) i općenormativnih akata (*Rule and Rule making*) te izricanje upravnih mjera i prekršajnopravnih sankcija (*Sanction*, v. 551. *Definitions*, APA).

228-231, 320-332). I prema Kopriću (2009, str. 37), to je »donošenje općih pravila odnosno pravnih propisa, kao i određene dodatne ovlasti povezane s provedbom i nadzorom nad provedbom tih propisa« (v. i Pirnat, 2007, str. 73; Koprić, Musa & Đulabić, 2008, str. 662). Petrović (2008, str. 483-484) uvida da hrvatske regulacijske agencije ne obavljaju javnu službu, nego je (liberalizirana) javna služba predmet njihove regulacije te u tom smislu postupaju »kao što bi postupala država« (Barić & Đerđa, 2010, str. 5). Smerdel (2013, str. 425) na istom tragu zaključuje da naši regulatori zapravo djeluju kao »specifičan dio središnjeg državnog aparata«. Čak i američke regulacijske agencije, iako formalno neodgovorne predsjedniku SAD, prepoznaju se kao dio izvršne grane vlasti, dok su njihovi poslovi većinom istovjetni poslovima klasične državne uprave (Pusić, 1954, str. 155, 164; Bruff, 1979, str. 485; 1986, str. 499; Miller, 1986, str. 51-52, 93). Već na teorijskoj razini vidljiva je sličnost regulacije koju provode neovisni regulatori i poslova državne uprave u funkcionalnom smislu, dok razlika nastaje u organizacijskom smislu i stupnju neovisnosti primijenjenom na regulacijske agencije. Stoga u određivanju ustavnopravne funkcije hrvatskih regulatora može pomoći i jednostavna analiza prirode njihovih poslova.⁸

Prema ZSDU, poslovi državne uprave su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.⁹ U provedbi zakona i drugih propisa donose se provedbeni propisi kojima se detaljnije razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene te se obavlja inspekcijski nadzor pravnih i fizičkih osoba na koje se ti zakoni i provedbeni propisi odnose. Utvrđivanje nezakonitosti u nadzoru nad obavljanjem određene djelatnosti za posljedicu najčešće ima prekršajnepravne sankcije. Prema Prekršajnom zakonu (NN 107/07, 39/13, 157/13), TDU odlučuju u prvom stupnju o prekršajima (rješenjem o prekršaju) kada je to propisano posebnim zakonom, a TDU koji neposredno provode ili nadziru provođenje propisa ovlašteni su za propisani prekršaj podnijeti optužni prijedlog (čl. 112.). Također, TDU i državne agencije kao ovlašteni tužitelji mogu izdati prekršajni nalog ako njihove službene osobe pri obavljanju inspekcijskog ili drugog nadzora utvrde prekršaj (čl. 229.).

⁸ O tome šire Pusić (1988, str. 177-180) koji klasificira poslove upravnih organizacija prema metodama, oblicima, instrumentima, sadržaju i drugim kriterijima.

⁹ Neposredna provedba zakona i drugih propisa odnosi se na rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika (registara, evidencija), izdavanje uvjerenja i drugih potvrda, prikupljanje podataka i obavijesti, izradu stručnih podloga, pripremanje nacрта propisa te domaću i inozemnu stručnu suradnju.

Našim regulatorima povjereni su svi navedeni poslovi državne uprave.¹⁰ Iako je njihov rad načelno usmjeren i na zaštitu korisnika javnih usluga, uloga regulacijskih tijela nije u pružanju samih usluga odnosno neposrednom obavljanju određene javne službe. Naprotiv, riječ je o propisivanju posebnih tehničkih i ostalih uvjeta nužnih za obavljanje neke djelatnosti, u ovom slučaju javne službe od gospodarskog interesa, rješavanju u upravnim stvarima izdavanja i oduzimanja dozvola za obavljanje određene javne službe, ubiranj u propisanih naknada za njihovo obavljanje te inspekcijski nadzor nad radom poslužitelja javnih usluga koji, u slučaju utvrđenih nepravilnosti, uključuje i poduzimanje propisanih upravnih mjera i prekršajnopравnih sankcija. U upravnopravnom smislu poslovi hrvatskih regulatora svakako su povjereni poslovi državne uprave u upravljanju i nadzoru tržišta javnih usluga. Može se reći i da se radi o *de iure* neovisnim upravnim organizacijama koje su *de facto* dio državne uprave.¹¹ Valja naglasiti da Ustav (čl. 113/6.) državnu upravu smješta u izvršnu granu vlasti te je subordinira Vladi kao njezinu ustavnom nositelju, što se odnosi na sva tijela i pravne osobe koje obavljanju poslove državne uprave.¹² Te ustavne odredbe u biti su derogirane posebnim zakonima koji isključuju nadzorni utjecaj Vlade na pojedine regulacijske agencije. Pored toga, uzevši u obzir formalne razloge osnivanja te materiju regulacije, funkcija regulacijskih agencija u strukturi državne vlasti u (ustavnopravno) materijalnom smislu može se prepoznati kao »usmjeravanje djelovanja i razvitka javnih službi«. Ta funkcija povjerenim je posebnim zakonima, iako je Ustavom utvrđena kao isključiva nadležnost Vlade kao ustavnog nositelja izvršne grane vlasti (čl. 113/8.). S obzirom na zakonom utvrđenu neodgovornost spram Vlade, one dopunjuju ili potpuno zamjenjuju nositelja izvršne vlasti u obavljanju te funkcije, a pritom su izvan njihova nadzornog dosega, što ih u materijalnom smislu sasvim približava značaju »četvrte grane vlasti«.¹³

¹⁰ Čl. 12. ZEK; čl. 8. ZPO; čl. 15. ZHANFN; čl. 30. i 32. ZZTN; čl. 11. ZRED; čl. 69. ZEM.

¹¹ Za usporedbu, upravljanje i nadzor nad sličnim liberaliziranim tržištem javnih usluga u nadležnosti je Ministarstva zaštite okoliša i prirode prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13).

¹² Odredbe o ustrojstvu, poslovima i povjeravanju poslova državne uprave pozicionirane su u glavi IV. *Ustrojstvo državne vlasti*, dijelu 3. *Vlada Republike Hrvatske*.

¹³ Za slične zaključke o američkim regulatorima kao »četvrtoj grani vlasti« v. Report of the President's Committee on Administrative Management, 1937, str. 36; Bruff, 1979, str. 479; 1986, str. 513; Strauss, 1984, str. 578, 582; Address of the Attorney General of the United States, 1985, str. 2; Miller, 1986, str. 64-65; Lessing & Sunstein, 1994, str. 113. Od domaćih autora v. Mecanović, Zima & Novosel-Dolnjak, 2012, str. 45-46, 213. Majone to pre-

3. Funkcionalna neovisnost regulacijskih agencija: doktrina ili obveza

Agencije kao specifično američki model upravne organizacije uvezene su u kontinentalni dio Europe u sklopu šireg koncepta tranzicije iz socijalne u regulacijsku državu. Neki autori opisujući takva kretanja govore o »regulacijskom kapitalizmu« i zalažu se za »jedinstveni europski regulacijski prostor« (Levi-Faur, 2011a, str. 810-829; 2011b, str. 662-672; Gilardi, 2008, str. 18-26). U nizu doktrinarnih dokumenata inzistira se na uspostavi regulacijskih agencija i funkcionalnoj neovisnosti kao nužnom preduvjetu za njihovu nepristranost (OECD, 2002; 2012, str. 28; 2014a, str. 49-50; 2014b, str. 45-63; OSCE, 2012; Stone Sweet & Thatcher, 2002, str. 9-12; Christensen & Laegreid, 2007, str. 504-505).¹⁴ Neovisno o različitim pogledima na teorijsku utemeljenost i organizacijsku opravdanost tog modela, kao i utjecaj međunarodnih organizacija koje ga zagovaraju, ovi dokumenti za pojedine države članice EU nemaju obvezujuću snagu. S druge strane, u Hrvatskoj se uspostava funkcionalno neovisnih upravnih tijela opravdavala i obvezama koje proizlaze iz *acquis communautaire*. Akti sekundarnog zakonodavstva imaju obvezujuću snagu, što proizlazi i iz čl. 145. Ustava.¹⁵

Osnivački ugovori ne uređuju ustrojstvo državne uprave u pojedinim državama članicama, ne spominju neovisne regulacijske agencije niti obvezu njihova osnivanja.¹⁶ Strateški dokumenti ne izlaze iz okvira općih pozi-

cizira kao »neovisnu regulacijsku granu vlasti«, što smatra dosljednim izvornom Madisonovom konceptu demokracije jer regulacijske agencije, fragmentirajući i ograničavajući političku vlast, sprečavaju »tiraniju većine« (1997, str. 159-160; 1998, str. 18-20; 2001, str. 58).

¹⁴ Tu i politička neovisnost znači neovisnost o instancijskom nadzoru i izuzetost od odgovornosti spram nositelja izvršne vlasti, što spada u funkcionalne elemente neovisnosti (Koprić, 2013, str. 8). O tehničkim, političkim i demokratskim razlozima za stvaranje agencija v. Koprić et al., 2014, str. 198-199, i Musa, 2014, str. 135-136.

¹⁵ Ovdje se neće ulaziti u aktualnu raspravu imaju li ti akti u odnosu prema Ustavu kvalitetu nadređenosti (*supremacy*), prvenstva (*primacy*) ili pak, u skladu s doktrinom ustavnog identiteta, nacionalni ustavi u spornim područjima zadržavaju prvenstvo nad sekundarnim izvorima europskog prava (Kostadinov, 2011; Smerdel, 2013, str. 231-234; 2014). Ustavni sud je o tome zauzeo stav u odlukama U-VIIR-1159/2015. od 8. travnja 2015. (t. 46. obrazloženja) i U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015. (t. 60. obrazloženja) gdje navodi: »u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno dalje ispitivati ni materijalno-pravnu suglasnost referendumskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Unije.«

¹⁶ Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Prema čl. 197. UFEU, Unija može poduprijeti napore koje države članice ulažu kako bi poboljšale svoju administrativnu sposobnost za provedbu prava Unije, no isključeno je bilo

tivnih načela kao što su otvorenost institucija, sudjelovanje građana, odgovornost i djelotvornost svih nositelja ovlasti i usklađenost politika kroz primjenu načela proporcionalnosti i supsidijarnosti.¹⁷ Radi oživotvorenja tih načela na velikom prostoru koji obilježava heterogenost pravnih sustava i upravnih tradicija, pa i različit stupanj gospodarskog i političkog razvoja, akti sekundarnog zakonodavstva u području regulacije sektorskih tržišta utvrđuju da nacionalna regulacijska tijela moraju biti organizacijski i funkcionalno odvojena od pružatelja usluga na tržištu. Međutim, ni tu dugo nije bilo jasnih zahtjeva niti definicija što znači »neovisno regulacijsko tijelo«.

Direktivom 2008/6/EZ o unutarnjem tržištu poštanskih usluga utvrđuje se da svaka država članica (DČ) imenuje regulacijsko tijelo za poštanski sektor koje je pravno odvojeno i operativno neovisno o pružatelju poštanskih usluga (čl. 20.). DČ bi morale jamčiti neovisnost regulacijskih tijela i tako osigurati nepristranost njihovih odluka, što ne dovodi u pitanje institucionalnu autonomiju i ustavne obveze DČ (t. 47. preambule). Ni Direktivom 2010/13/EU o audiovizualnim medijskim uslugama oblik regulacijskog tijela nije detaljno propisan te su DČ »slobodne izabrati odgovarajuće instrumente sukladno svojim pravnim tradicijama i uspostavljenim strukturama, i posebno oblik svojih nadležnih neovisnih regulacijskih tijela« (t. 94. preambule).¹⁸

Tu još nema obveze osnivanja formalno neovisnog i politički neodgovornog tijela s pravnom osobnošću, izdvojenog iz sustava državne uprave, s vlastitom kadrovskom politikom i sustavom plaća, čija se sredstva za rad osiguravaju iz državnog proračuna i »parafiskalnih nameta«. Takve obveze nema ni u područjima zaštite tržišnog natjecanja i nadzora financijskih usluga.¹⁹ Iako zaštita tržišnog natjecanja nije područje sektorske regulaci-

kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. U pregledu se ne navode mišljenja i preporuke, jer prema čl. 288. UFEU nisu zakonodavni akti te ne obvezuju DČ.

¹⁷ V. *Good governance* – načela dobrog upravljanja/dobre vladavine; Priopćenje Europske komisije od 25. srpnja 2001. *European governance – A white paper* COM (2001) 428.

¹⁸ U više DČ to je kolegijalno tijelo (vijeće za elektroničke medije i/ili audiovizualne usluge) imenovano od parlamenta, a poslove njegove stručne službe obavlja drugo tijelo ili pravna osoba (npr. Austrija). U Velikoj Britaniji tu funkciju obavlja regulator telekomunikacijskih usluga i pošte (OFCOM). Tako i u Italiji, Finskoj, Mađarskoj itd. (v. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/>).

¹⁹ Iz uredbi o nadzornim tijelima Unije u području vrijednosnih papira, tržišta kapitala i osiguranja te strukovnog mirovinskog osiguranja ne proizlazi takva obveza. Utvrđuje se tek da predstavnici DČ u Odboru supervizora dok zasjedaju ne smiju primati naputke od Unije, države ili privatnika (mnoge DČ tu zastupa predstavnik središnje banke). U području

je, u nas ga nadzire neovisna regulacijska agencija. Uredbom Vijeća (EZ) 1/2003 o provedbi pravila o tržišnom natjecanju propisano je tek da DČ trebaju odrediti tijela za primjenu članaka 81. i 82. Ugovora (o EZ) kao tijela javne vlasti te odrediti upravna i sudska tijela koja će obavljati zadatke povjerene im od tijela nadležnih za tržišno natjecanje (t. 35.). Na istom se mjestu » priznaje visok stupanj različitosti u sustavima kojima tijela javne vlasti država članica provode predmetne propise«. Kod zaštite osobnih podataka nije riječ ni o reguliranom tržištu javnih usluga, nego o zaštiti ustavnom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. U nas i ovo područje nadzire (kvazi)regulacijska agencija, iako takva obveza ne proizlazi iz Direktive 95/46/EZ o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka. Konkretna obveza je osigurati da je jedno javno tijelo, ili više njih, odgovorno za nadzor propisa koje su donijele DČ u skladu s Direktivom te da ta tijela djeluju potpuno neovisno (čl. 28.). Većina DČ tu primjenjuje model ombudsmana, odnosno pojedinačnog ili kolektivnog parlamentarnog povjerenika.²⁰

Ni direktive koje propisuju uspostavu regulacijskih tijela u područjima telekomunikacija, željezničkih usluga i energetike prethodno nisu sadržavale odredbe o njihovoj funkcionalnoj neovisnosti, osim funkcionalne i operativne odvojenosti od objekata nadzora.²¹ Ipak, ta se pitanja unazad nekoliko godina detaljnije uređuju. Prema čl. 3. Direktive 2009/140/EZ, državni regulatori elektroničkih komunikacija djeluju samostalno, imaju odvojene proračune te ni od jednog drugog tijela ne traže niti primaju naputke u provođenju poslova povjerenih nacionalnim pravom koje provodi pravo Zajednice.²² Međutim, izričito se utvrđuje da to ne sprječava nadzor

financijskih usluga Direktiva 2004/39/EZ o tržištima financijskih instrumenata u t. 58., Direktiva 2004/25/EZ o ponudama za preuzimanje u čl. 4., Direktiva 2004/109/EZ o transparentnosti, u t. 28. i 36.3. te Direktiva 2003/71/EZ o prospektu u t. 37. i 41.3. preambule naglašavaju tek obvezu DČ da regulatoru osigura neovisnost o (ne)izravnim utjecajima sudionika na tržištu.

²⁰ 14 DČ primjenjuje taj model, u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj i Sloveniji s objedinjenom nadležnošću za zaštitu osobnih podataka i slobodu informiranja. (v. <http://www.right2info.org/>).

²¹ Tako je Okvirna direktiva 2002/21/EZ o zajedničkom regulacijskom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge propisivala samo poslove koje nacionalna regulacijska tijela moraju obavljati u nadzoru tržišta.

²² Njemački savezni mrežni regulator (*Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen – BnetzA*) više je upravno tijelo bez pravne osobnosti (*Bundesoberbehörde*), hijerarhijski podređeno te financirano s proračunskog razdjela matičnog ministarstva. Češki mrežni regulatori također su središnji TDU (središnji državni uredi), hijerarhijski ispod ministarstva, no imaju vlastiti proračunski razdjel (v. *infra*).

u skladu s nacionalnim ustavnim pravom te da žalbena tijela (koja mogu biti sudovi) imaju ovlasti obustaviti primjenu ili ukinuti odluke regulatora. Slične odredbe sadržava i Direktiva 2012/34/EU o uspostavi jedinstvenog europskog željezničkog prostora (čl. 55. i 56.), prema kojoj svaka DČ uspostavlja jedno regulacijsko tijelo za željeznički sektor, »koje je u organizacijskom, funkcionalnom, hijerarhijskom smislu i u odnosu na donošenje odluka pravno odvojeno od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog tijela i neovisno o njemu« (čl. 55.).

Funkcionalnu i političku neovisnost najizričnije utvrđuju Direktiva 2009/72/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (t. 33. i 34. preambule i čl. 35.) i Direktiva 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina (t. 29. i 30. preambule i čl. 39.). Tu regulacijska tijela imaju biti pravno odvojena i funkcionalno neovisna o bilo kojem drugom javnom ili privatnom subjektu, donositi odluke neovisno o bilo kojem političkom tijelu te ne tražiti ni primati izravne upute od vlade ni drugog javnog ili privatnog subjekta. Moraju raspolagati prikladnim ljudskim i financijskim resursima te im se godišnja proračunska sredstva trebaju dodjeljivati zasebno. Međutim, izričito se utvrđuje da to ne dovodi u pitanje blisku suradnju s drugim nacionalnim tijelima ni opće smjernice politike koje donosi vlada niti isključuje sudski i parlamentarni nadzor, u skladu s ustavnim pravom DČ. Utvrđuje se i da odobravanje proračuna regulacijskog tijela od zakonodavca nije prepreka za proračunsku autonomiju.²³

Time se konačno utvrđuju elementi funkcionalne i političke neovisnosti. To se može tumačiti kao obveza osnivanja neovisnih pravnih osoba nad kojima će biti isključen sav vertikalni nadzor osim sudskog nadzora zakonitosti (i ustavnosti) te koja neće biti odgovorne ustavnim nositeljima političke vlasti u državi. No može se tumačiti i kao nužnost prilagodbe postojećih upravnih struktura, koje mogu obavljati regulacijsku funkciju bez narušavanja temeljnih ustavnih načela. Svi navedeni akti propisuju obvezu uspostave učinkovitih žalbenih postupaka protiv odluka regulacijskih tijela te ne isključuju opće političke smjernice ustavnih nositelja političke vlasti niti nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom.

²³ Regulatori tržišta električne energije i plina u Njemačkoj, Češkoj i Slovačkoj središnji su TDU bez pravne osobnosti. *BNetzA* npr. nema vlastitu politiku plaća niti samostalnost u uređivanju unutarnjeg ustrojstva. Financira se na proračunskom razdjelu matičnog ministarstva, a u njemu rade državni službenici (*beamte*) čije su plaće propisane službeničkim zakonodavstvom i ujednačene na razini cijele državne uprave (v. *infra*).

4. Učinkovitost nadzora ustavnosti i zakonitosti regulacijskih agencija

U čl. 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (NN 99/99, 29/02; UZUS) utvrđeni su kvalificirani pokretači postupaka ocjene ustavnosti i zakonitosti propisa. Prema čl. 38. to može predložiti svaka fizička i pravna osoba, a tada o pokretanju postupka odlučuje Ustavni sud (USRH) rješenjem. Međutim, od stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10; ZUS), za ocjenu zakonitosti općih akata pravnih osoba s javnim ovlastima nadležan je Visoki upravni sud (VUS). Rješenjem U-II-5157/2005 (NN 42/12) od 5. ožujka 2012. USRH je primjenom kriterija nadležnosti ustupio na daljnje rješavanje VUS sve zaprimljene, a neriješene zahtjeve i prijedloge za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom općih akata pravnih osoba koje imaju javnu ovlast, a koji su na snazi. USRH ovdje uvodi novu definiciju »drugih propisa« u smislu čl. 129. al. 2. Ustava²⁴ te utvrđuje da se takvima ne smatraju eksterni opći akti koje donose pravne osobe s javnim ovlastima u smislu čl. 3/2. ZUS, te je kontrola njihove zakonitosti u nadležnosti VUS. Formalni kriterij o nadležnosti prema donositelju akta opravdava se konačnim razgraničenjem propisa o čijoj je ustavnosti i zakonitosti nadležan odlučivati USRH, od općih akata koji u materijalnom smislu to nisu, odnosno nemaju eksterni općenormativni karakter (Omejec & Banić, 2012; Krapac, 2014, str. 151-170).

Tome se može prigovoriti s osnove da su opća pravila koja donose regulacijske agencije već po svojoj svrsi propisi.²⁵ Jedan je od temeljnih njihovih poslova donošenje akata koji se odnose na neodređeni krug adresata i uređuju odnose na općenit način, odnosno na apstraktan način uređuju prava i obveze trećih osoba i djeluju *erga omnes*. Na temelju tih propisa donose pojedinačne (upravne) akte kojima rješavaju o pravima i obvezama

²⁴ »Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3. stavka 2. ZUS-a, pod 'drugim propisom', u smislu čl. 125. al. 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja 'drugog propisa' u smislu čl. 125. al. 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost« (rješenje USRH U-II-5157/2005).

²⁵ Posebnim zakonima tako se i označavaju, v. čl. 19. ZEK, kojim se utvrđuje da »propise za provedbu ovog Zakona, koji su u nadležnosti Agencije u skladu s odredbama ovoga Zakona donosi Vijeće Agencije«. Prema čl. 14. ti se propisi objavljuju u Narodnim novinama.

pravnih i fizičkih osoba koje dođu u situaciju da se ti propisi na njih imaju primijeniti (Barić & Đerđa, 2010, str. 8).²⁶ Ipak, propisi regulatora, kao pravnih osoba koje obavljaju poslove državne uprave, izuzeti su od ocjene zakonitosti od strane USRH i ustupljeni VUS koji tek treba razviti praksu u tom smislu. Rješenjem U-II-5157/2005 USRH upućuje da se nadzor ustavnosti tih akata osigurava primjenom ekscpepcije nezakonitosti prema čl. 37/2. UZUS, što znači da propisi regulatora nisu »drugi propisi« kod prijedloga za apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti, ali jesu u slučaju primjene ekscpepcije nezakonitosti. To otvara mogućnost da isti propis bude kao »opći akt« ustupljen VUS na ocjenu zakonitosti te da potom na zahtjev VUS o njegovoj ustavnosti kao »drugom propisu« odlučuje USRH. Iz toga proizlazi i da će ocjeni ustavnosti biti podvrgnuti samo propisi regulatora za koje je sud u konkretnom predmetu podnio zahtjev USRH. Ostaje nejasno može li USRH primijeniti formalni kriterij nadležnosti i u slučaju da Vlada, temeljem čl. 65. t. 2. ZSDU, podnese zahtjev za ocjenu suglasnosti propisa neke regulacijske agencije s Ustavom i zakonom jer je izričito propisano da takav zahtjev Vlada podnosi USRH, u skladu s čl. 35. al. 4. UZUS. Ako se propisi pravnih osoba s javnim ovlastima ne smatraju propisima o čijoj je ustavnosti i zakonitosti nadležan odlučivati USRH, nego su to samo propisi TDU, rečene odredbe UZUS i ZSDU postaju opsoletne, jer propise TDU Vlada u nadzoru po čl. 65. t. 1. ZSDU može jednostavno ukinuti.

Postupak ocjene zakonitosti općeg akta VUS pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ako je pojedinačnom odlukom koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa (čl. 83/1. ZUS). Podnositelj mora učiniti vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes (čl. 84/2.). Time se sužava *locus standi* spram čl. 38. UZUS koji dopušta *actio popularis* pri pokretanju postupka ocjene suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom (Krapac, 2014, str. 174). Tu treba upozoriti na predmet U-II-2806/2006 od 30. siječnja 2008.,²⁷ gdje je, rukovodeći se načelom »nužde«,²⁸ USRH ukinuo dio provedbenog pro-

²⁶ Za kriterije koje je USRH primjenjivao u razgraničenu propisa od općih akata prije stupanja na snagu novog ZUS v. odluke USRH u: Barić & Đerđa, 2010, str. 7, i Krapac, 2014, str. 152-153.

²⁷ Odluka USRH U-II-2806/2006 od 30. siječnja 2008. (NN 21/08); radilo se o ocjeni ustavnosti čl. 25. Tarifnog sustava koji je donijelo Upravno vijeće Hrvatske energetske regulatorne agencije (HERA).

²⁸ Odnosi se na predmete u kojima je USRH preuzeo na sebe objektivnu kontrolu zakonitosti općih akata, uz obrazloženje da je njihovo otklanjanje iz pravnog poretka nužno radi očuvanja temeljnih vrijednosti ustavnog poretka, v. Omejec & Banić, 2012, str. 311; Krapac, 2014, str. 154.

pisa jedne regulacijske agencije kao neustavan. Taj postupak pokrenut je temeljem prijedloga fizičke osobe kao *actio popularis*, što u skladu s tumačenjem iz rješenja od 5. ožujka 2012. više ne bi bilo moguće te bi podnositelj trebao prvo dokazati *locus standi* pred VUS, koji bi pak trebao primijeniti čl. 37/2. UZUS i zahtijevati ustavnosudsku ocjenu ustavnosti tog propisa. Novelom ZUS (NN 152/14) uvedena je mogućnost da se postupak ocjene zakonitosti općeg akta pokrene *ex officio* po obavijesti građana ili pučkog pravobranitelja (čl. 83/2.), no bez konkretnih odredbi i rokova prema kojima bi VUS bio dužan postupiti te se praksa u tom smislu tek treba razviti.²⁹

USRH će ukinuti drugi propis ili pojedine njegove odredbe ako nisu suglasne s Ustavom i zakonom, ali ga može i poništiti ako se njime vrijeđaju ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom te ako se njime pojedinci, skupine ili udruge neosnovano stavljaju u povoljniji ili nepovoljniji položaj (čl. 55. UZUS; šire: Krapac, 2014, str. 179-191). S druge strane, VUS će nezakonite opće akte ukinuti (čl. 86. ZUS), no ne može ih poništiti. Zbog striktno primjene kriterija formalne nadležnosti, više ne postoji način da se neustavni propisi regulatora ponište, osim u postupku pokrenutom primjenom ekscepcije nezakonitosti. No upravo propisi temeljem kojih se donose konkretni akti o dopuštenosti ulaska na tržište ostavljaju mogućnost da se neke pravne osobe dovode u povoljniji ili nepovoljniji položaj, što i jest osnova za poništavanje prema čl. 53/3. UZUS.

Na nedostatke upravnog spora o zakonitosti općih akata već su upozorile Omejec & Banić (2012, str. 320-322) te Đerđa & Šikić (2012, str. 96-97, 303-305), a u pogledu spora protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija Staničić (2010, str. 1362-1372; 2013, str. 79-86), Koprić (2013, str. 18-19, 21-23), Smerdel (2012b, str. 21) te Čulinović Herc & Zubović (2013, str. 385-391). Iako se potonje dijelom odnose na sporove po starom ZUS (NN 53/91, 9/92, 77/92), kritike dugotrajnosti sporova gdje strankama nastaje znatna materijalna šteta primjenjive su i na sadašnje sporove protiv rješenja o odbijanju ili oduzimanju dozvola operaterima, jer tužba nema odgodni učinak, osim iznimno, o čemu odlučuje sud u svakom pojedinačnom slučaju ako odgoda nije protivna javnom interesu (čl. 26/2.). Nastanak materijalne štete za operatera tu ovisi o tumačenju javnog interesa, a regulacijske agencije, kao i sva upravna tijela, dozvole odbijaju izdati i oduzimaju upravo s pozicije javnog interesa (Đerđa, 2010, str. 308; čl. 42/1. ZUP).

²⁹ Smerdel (2012a, str. 54-55) upozorava da nedostatak prakse u ovakvim slučajevima upućuje na zaključak da učinkovite zaštite zakonitosti zapravo nema.

ZUS dopušta i dvije bitne iznimke od odlučivanja u meritumu stvari (čl. 58/1. i 3.), s tim da iznimka »s obzirom na prirodu stvari« ostaje podložna tumačenju u svakom pojedinačnom slučaju.³⁰ Tu treba uzeti u obzir složenost i tehničku zahtjevnost regulacijske materije, što može biti smetnja da upravni sud, a osobito sudac pojedinac, donese meritornu odluku (Britvić & Ljubanović, 2013, str. 436; Staničić, 2013, str. 80). Ako sud procijeni da priroda stvari ne dopušta spor pune jurisdikcije, vodit će se »klasičan« spor o zakonitosti, što pri vraćanju na ponovni postupak ostavlja mogućnost nastavka prakse »ping-ponga« između upravnog suda i regulacijskog tijela.³¹ Također, posebnim zakonima u više se slučajeva utvrđuje VUS kao jedini stvarno i mjesno nadležan sud za sporove protiv upravnih akata neovisnih regulatora, čime se isključuje pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata donesenih u postupku prvog stupnja, zajamčeno u čl. 18. Ustava (Staničić, 2013, str. 85-86).³²

Nakon što je pravni put iscrpljen, ili o njihovu pravu nije odlučeno u razumnom roku, osobama čije je pravo povrijeđeno upravnim aktom ili šutnjom regulatora ostaje još institut ustavne tužbe prema čl. 57. UZUS. Dakako, nije riječ o izvanrednom pravnom lijeku (iako ga podnositelji često tako doživljavaju), nego o posebnom institutu kontrole ustavnosti pojedinačnih akata javnopravnih tijela, radi zaštite temeljnih ustavnih prava i sloboda. Ustavna tužba u nas nema funkciju zaštite objektivnog pravnog poretka, pa podnositelj ne može neposredno osporavati ustavnost i zakonitost propisa na kojima je temeljen sporni upravni akt, kao što je to u Njemačkoj i nekim drugim državama (Krapac, 2014, str. 183-184). Krapac (2014, str. 184) upozorava na slučajeve gdje USRH ukine zakonitu sudsku odluku kao neustavnu te predmet vrati na ponovni postupak nadležnom sudu, koji pod pritiskom kogentne norme zakona ponovo mora primijeniti isti zakon iz kojeg i izvire povreda ustavnog prava te se povreda ustavnog prava novom, formalno zakonitom presudom perpetuira i dalje. Tako nešto sasvim je moguće i kod tužbi protiv pojedinačnih akata neovisnih regulatora.

³⁰ Staničić (2013, str. 80) upozorava i na činjenicu da posebni zakoni u više slučajeva daju domaćim regulatorima ovlast za rješavanje po slobodnoj ocjeni, što je osnova za iznimku od odlučivanja u meritumu stvari prema čl. 58/1. i 3. ZUS.

³¹ Izrazom »ping-pong« slikovito se koriste Čulinović Herc & Zubović (2013, str. 390-391). Riječ je o lošoj, no uhodanoj praksi gdje javnopravno tijelo, u ovom slučaju regulacijska agencija, nakon vraćanja predmeta u ponovni postupak, rješava stvar na isti način kao i u pobijanom rješenju, odnosno opet donosi nezakonito rješenje. Na to stranka opet pokreće upravni spor i stvar se godinama perpetuira bez stvarne zaštite prava i interesa stranke. Na to upozorava i Smerdel (2012b, str. 54-55, bilj. 53).

³² V. čl. 116. ZEK i čl. 67. ZZTN.

U upravnim postupcima koje vode regulacijske agencije žalba je posebnim zakonima u pravilu isključena te drugostupanjskih tijela nema. Upravni nadzor nad njihovim radom posebnim je zakonima također isključen te bi ga se moglo izvesti samo analogijom, što bi opet došlo u sukob s odredbama istih zakona koji zabranjuju nadzorni utjecaj na njihove odluke. Stoga je nejasno koje bi tijelo bilo ovlašteno poništiti ili ukinuti nezakonito rješenje regulatora u smislu čl. 131. ZUP. Izvjesno je da agencija to neće sama učiniti, a s obzirom na derogativnu narav posebnih zakona koji uređuju sektorska tržišta spram organskog ZSDU, nema drugih tijela koja bi bila za to ovlaštena. To znači i da izvan upravnog spora nema tijela koje bi rješenje regulacijske agencije moglo oglasiti ništavim u slučajevima kad ona takvo rješenje donese, pod pretpostavkom da to neće učiniti sama (Staničić, 2010, str. 1372).³³

Izuzimanjem od instancijskog nadzora ne derogira se samo čl. 10. organskog ZSDU, nego i odredba čl. 113. al. 6. Ustava prema kojoj Vlada usmjerava i nadzire rad državne uprave. To je teško opravdati pozivanjem na »obveze EU« jer odnosni akti sekundarnog zakonodavstva EU ne isključuju ni političko usmjeravanje ni nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom. Izuzetost od upravnog nadzora konkretno znači izuzetost od nadzora zakonitosti rada i postupanja, djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada, svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te njihova odnosa prema građanima i drugim strankama (čl. 21. ZSDU).

O učinkovitosti podnošenja izvješća parlamentu kao *ex post* nadzora domaći autori imaju podijeljena mišljenja. Petrović (2008, str. 484) podnošenje izvješća Saboru smatra dostatnim oblikom nadzora na općoj razini, ne ulazeći u ocjenu njegove učinkovitosti. Barić & Đerđa (2010, str. 7) uočavaju neujednačenost odredbi koje propisuju dinamiku podnošenja izvješća i tijela kojima ih regulatori imaju podnositi, no ne upuštaju se u valorizaciju tog oblika nadzora. Koprić et al. (2014, str. 205) smatraju da se podnošenje izvještaja parlamentu često pokazuje nedovoljnim, jer sami

³³ Iznimku nalazimo tek u dva postupaka u nadležnosti HERA-e. Prema Zakonu o tržištu toplinske energije (NN 80/13, 14/14, 102/14), Zakonu o tržištu plina (NN 28/13, 14/14) i Zakonu o tržištu električne energije (NN 22/13), protiv upravnih akata HERA-e nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. No, prema čl. 17. st. 3. Zakona o energiji (NN 120/12, 14/14), protiv rješenja o odbijanju, kao i oduzimanju dozvole (čl. 18. st. 6.), može se izjaviti žalba ministarstvu. Isključivanje prava na žalbu načelno se opravdava očuvanjem neovisnosti regulatora (Koprić, 2013, str. 8, 16). Kako nema »drugostupanjskog filtra«, Smerdel (2006, str. 3) upozorava na moguć »sлом upravnog sudstva pod pritiskom ogromnog broja novih predmeta, koje valja očekivati«.

izvještaji »pate od strukturnog i sadržajnog deficita (pretjerano detaljni, nejasni, zaobilaze relevantne podatke i probleme, uljepšavaju sliku), a često nedostaje ozbiljna rasprava o sadržaju izvještaja i time o radu agencije ili se on koristi za politička obračunavanja.« Situacija u kojoj Sabor ne bi prihvatio podneseno izvješće ne povlači za sobom nikakve pravne posljedice.

5. Nadzor ustavnosti i zakonitosti u kontinentalnoeuropskom pravu

5.1. Njemačka

Riječ je o domovini idejnog koncepta pravne države (*Rechtstaat*) i weberijanske upravne tradicije. Sukladno tim osnovama, njemački pravni sustav ne nalazi alternativu strogo hijerarhijskom ustrojstvu savezne uprave. Hijerarhijska podređenost regulacijskih tijela matičnim ministarstvima izvedena je izravno iz resornog načela ministarske neovisnosti (*Ressortprinzip*) i načela ministarske odgovornosti sadržanih u čl. 65. Temelnog zakona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG*).³⁴ U njemačkoj ustavnopravnoj doktrini to se smatra legitimnim izrazom demokratske kontrole nad upravom (Döhler & Jann, 2002, str. 99; šire Döhler, 2007), sukladno teoriji demokratskog lanca razvijenoj u praksi Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*) prema kojem legitimitet javne uprave leži u neprekinutom lancu delegacije vlasti i povratnom lancu odgovornosti od birača prema parlamentu, od parlamenta do ministra te od ministra kroz sve razine uprave do razine najbliže građanima.³⁵

Regulacijske agencije američkog tipa ne postoje, a usmjeravanje i nadzor nad liberaliziranim javnim službama, prema odredbama sadržanim u glavi VIII. GG (*Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung*) u nadležnosti je savezne uprave. Poslovi sektorske regulacije povjeravaju se posebnim zakonima višim savezним tijelima (*Bundesoberbehörden*; v. čl.

³⁴ Savezni ministri poslovima svojih resora upravljaju neovisno, u okviru političkih smjernica zadanih od kancelara. Ministri odgovaraju Parlamentu za sve poslove resora, što uključuje i sva upravna tijela i pravne osobe koji su mu podređeni. Prema čl. 43. i 44. GG, parlamentarni odbori mogu sazvati i ispitati svakog člana savezne vlade. Posebni istražni odbori, na zahtjev 1/4 zastupnika, izvode dokaze prema odredbama Zakona o kaznenom postupku te su im sudovi i sva upravna tijela dužni pružiti svu pravnu i upravnu podršku.

³⁵ V. *BVerfGE* 134, 141 – *Beobachtung von Abgeordneten* (2013); *BVerfGE* 135, 317 – *ESM-Vertrag* (2014).

87/3 GG)³⁶ koja su TDU bez pravne osobnosti hijerarhijski podređena matičnim ministarstvima, unutar čijeg se proračunskog razdjela i financiranja. Politički nadzor ministara nad višim saveznim tijelima unutar njihovih resora uključuje ovlast davanja općih političkih smjernica i pojedinačnih naredbi (*fachaufsicht*). Pored toga, uz opći nadzor zakonitosti rada i postupanja (*rechtsaufsicht*) kojem su podložna sva javnopravna tijela, viša savezna tijela su podložna i strožem, upravnom nadzoru (*dienstaufsicht*) od strane matičnog ministarstva, koji uključuje i nadzor svrhovitosti rada te disciplinsku odgovornost (Bach, 2011, str. 174-176). Čelnici tih tijela državni su službenici koje u pravilu imenuje vlada ili pojedini ministri, osim u manjem broju slučajeva kad je posebnim zakonom propisano da ih imenuje predsjednik na prijedlog Vlade (Döhler & Jann, 2002, str. 104).³⁷ Neovisno o formalnoj razini koja ih imenuje, najčešće je riječ o iskusnim rukovodećim službenicima prethodno zaposlenim u matičnom ministarstvu.³⁸

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je neovisnost njemačkih regulacijskih tijela prilično ograničena. Međutim, u njemačkoj pravnoj doktrini sama činjenica da su regulacijske ovlasti nekom upravnom tijelu povjerene posebnim zakonom smatra se jamstvom samostalnosti i dobrog upravljanja, a zakonite odluke upravnih tijela iznimno se rijetko preispituju u političkom smislu, iako je saveznim ministrima pridržana takva ovlast (Döhler & Jann, 2002, str. 101, 106; Bach, 2011, str. 177). Operativna neovisnost Savezne agencije za mrežne djelatnosti (*BNetzA*) zajamčena je dok god postupa zakonito.³⁹

U skladu s *Parlamentsvorbehalt* načelom i odredbama GG koji precizno određuje nadležnosti zakonodavca na saveznoj i zemaljskoj razini, sve značajne općenormativne ovlasti pridržane su Parlamentu.⁴⁰ Normativna ovlast izvršne vlasti bitno je sužena, a normativna diskrecija same uprave

³⁶ Na taj način ustrojena su mnoga viša savezna tijela čija funkcija nije ekonomska regulacija, primjerice Savezni ured za poreze (*Bundeszentralamt für Steuern*), Savezni ured za upravu (*Bundesverwaltungsamt*), Savezni ured kriminalističke policije (*Bundeskriminalamt*) itd.

³⁷ Među regulacijskim tijelima to se odnosi samo na Savezni kartelni ured (*Bundeskartellamt*) i *BNetzA*. U pravilu se na čelo višeg saveznog tijela imenuje predsjednik i jedan do dva zamjenika.

³⁸ Bivši predsjednici Saveznog kartelnog ureda Eberhard Günther, Wolfgang Kartte, Dieter Wolf, Ulf Böge i Bernhard Heitzer, kao i trenutačni Andreas Mundt, prije imenovanja bili su službenici ministarstva nadležnog za gospodarstvo. Predsjednik *BNetzA* Jochen Homann bio je službenik te državni tajnik u istom ministarstvu.

³⁹ V. *BVerfGE* 19, 229-241 – *TK regulierung* (2011)

⁴⁰ Prema tom ustavnopravnom načelu, sve društveno značajne odluke zahtijevaju izravno odlučivanje Parlamenta i ne mogu se povjeriti drugim nositeljima vlasti. Ostale odluke

gotovo nepostojeća (Kommers & Miller, 2012, str. 175-188). Prema čl. 80. GG, saveznu vladu, savezne ministre i zemaljske vlade može se zakonom ovlastiti za donošenje provedbenih propisa (*Rechtsverordnungen*), čiji sadržaj, svrha i opseg ovlasti moraju biti precizno utvrđeni tim zakonom. Ako je zakonom dopuštena subdelegacija ovlasti, ona se pobliže utvrđuje provedbenim propisom savezne vlade ili ministra, koji se donosi samo u tu svrhu (Singh, 2001, str. 57). Prema čl. 80/2. GG, propisi koje na temelju zakona donose savezna vlada ili ministri u području mrežnih industrija (pošte, telekomunikacija i željeznice) zahtijevaju prethodnu suglasnost *Bundesrata*. Subdelegacija općenormativnih ovlasti sa ministarstva na viša savezna tijela u praksi je ograničena na svega nekoliko slučajeva gdje je nužna zbog provedbe zakonodavstva EU u reguliranim tržištima, a riječ je uglavnom o pobližem propisivanju tarifa za operatere. Za donošenje, izmjenu i prestanak važenja tih propisa potrebna je prethodna suglasnost savezne vlade ili ministra (Fischer, 2010, str. 156-160).

Pojedinačne odluke odnosno upravni akti (*Bescheid*) viših saveznih tijela mogu se pobijati u dvostupanjskom upravnom sporu gdje je krajnja žalbena instancija Savezni upravni sud (*Bundesverwaltungsgericht*). Novije studije pokazuju dobru uhodanost njemačkog upravnog sudstva koje i tehnički zahtjevnije sporove rješava relativno brzo te oni u prvom stupnju u prosjeku traju 13,9 mjeseci, a u drugom stupnju 12,4 mjeseca (OECD (2010, str. 134-135). U sporovima u kojima upravni sud, ili koji drugi sud, nađe da je propis na kojem se pojedinačni akt temelji protivan GG, dužan je zastati s postupkom i podnijeti zahtjev za ocjenu njegove ustavnosti Savezom ustavnom sudu, koji će ga, u slučaju utvrđene neustavnosti, poništiti.⁴¹ Apstraktna kontrola ustavnosti prema čl. 93. GG te čl. 76. *BverfGG*, koja se može pokrenuti samo na zahtjev Savezne vlade, zemaljskih vlada i 1/4 zastupnika u *Bundestagu*, ovdje nije toliko značajna jer Vlada može podzakonske propise svih viših saveznih tijela i sama ukinuti.⁴²

Međutim, ukoliko je apstraktna kontrola ustavnosti od manjeg značenja za zaštitu građana od eventualno protuustavnog djelovanja viših saveznih

zahtijevaju prethodnu suglasnost Parlamenta ili izričitu i preciznu zakonsku delegaciju (šire Barić, 2006, str. 204).

⁴¹ Radi se o konkretnoj kontroli ustavnosti prema čl. 100. GG te čl. 80. Saveznog zakona o Ustavnom sudu (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BverfGG*), po ekscipiji neustavnosti, odnosno nezakonitosti. Specifičnost je njemačkog ustavnog sudovanja što je Savezni ustavni sud ovlašten poništiti i zakone. Većina ustavnih sudova zakone može ukinuti (*ex nunc*), ali ne i poništiti (*ex tunc*).

⁴² Zahtjev za apstraktnu kontrolu ustavnosti podzakonskih propisa stoga je realno očekivati jedino od oporbe.

tijela, utoliko je u tom pogledu značajniji institut ustavne žalbe (*Verfassungsbeschwerde*; šire Pieroth & Silberkuhl, 2008). Svatko tko smatra da mu je neko od temeljnih ustavnih prava povrijeđeno od tijela javne vlasti može, nakon što je redoviti pravni put iscrpljen, podnijeti ustavnu žalbu Saveznom ustavnom sudu.⁴³ Kod uspješnih ustavnih žalbi protiv pojedinačnih akata Savezni ustavni sud sporni će akt poništiti te predmet vratiti nadležnom tijelu na ponovno odlučivanje, pri čemu može svako ponavljanje poništenog akta ili propuštanje donošenja novog akta unaprijed oglasiti neustavnim. Ako se u postupku utvrdi da se poništeni pojedinačni akt temelji na neustavnom propisu, i taj će propis biti poništen. Iznimno, ustavna žalba može se podnijeti izravno protiv zakona ili provedbenog propisa koji ugrožavaju temeljna ustavna prava neke osobe (čl. 93/3. *BverfGG*), nakon što je iscrpljen pravni put u kojem su pojedinačni akti doneseni na osnovi tog propisa pobijani pred nadležnim sudovima.⁴⁴

5.2. Austrija

Riječ je o domovini Kelsenovog modela ustavnog sudovanja te saveznoj državi čiji se pravni i upravni sustav, kao i u Njemačkoj, temelji na tradicionalnom *Rechtstaat* konceptu. Prema Saveznom ustavnom zakonu (*Bundes-Verfassungsgesetz*; *B-VG*), izvršna vlast povjerena je saveznoj vladi – kancelaru i pojedinim ministrima odgovornima za svoje područje rada. Ministarstva i njima podređena tijela obavljaju sve poslove savezne uprave, a odgovorna su Predstavničkom domu Parlamenta (čl. 69., 76. i 77.). Opće načelo zakonitosti rada uprave sadržano je u čl. 18. *B-VG* prema kojem čitava javna uprava mora biti utemeljena na zakonu.⁴⁵

Temeljna hijerarhija u sustavu savezne uprave utvrđena je člankom 20. *B-VG*, prema kojem čelnici upravnih tijela odnosno rukovodeći službeni-

⁴³ Prema čl. 93. *GG* te čl. 90.-95. *BverfGG*, gdje se radi o povredi prava iz čl. 20/4. te čl. 33., 38., 101., 103. i 104. *GG*. Žalba će se prihvatiti i prije nego je redoviti pravni put iscrpljen ako je riječ o stvari od općeg značaja ili ako bi se time spriječila ozbiljna šteta za podnositelja.

⁴⁴ Iznimno od ove iznimke, ustavna žalba može se podnijeti i bez prethodno pobijane pojedinačne odluke, ako se radi o propisima koji uređuju kaznenu ili prekršajnu materiju te nije razumno očekivati od pravne ili fizičke osobe da prethodno počini kazneno djelo ili prekršaj kako bi mogla podnijeti ustavnu žalbu protiv propisa za koji smatra da joj ugrožava ili neopravdano ograničava temeljna ustavna prava i slobode.

⁴⁵ Pored *B-VG*, ustavna materija uređena je mnogim zakonima ustavnog ranga (*Bundesverfassungsgesetze*) te mnogim odredbama koje su, iako dio zakona, označene kao odredbe ustavnog ranga (*Verfassungsbestimmung*).

ci vode poslove iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom i smjernicama najviših izvršnih tijela, u ovom slučaju ministara i državnih tajnika.⁴⁶ Pri tome su odgovorni nadređenim tijelima i vezani njihovim nalogima, osim ako je nalog izdalo nenadležno tijelo ili bi njegovo izvršenje predstavljalo kazneno djelo. Istim člankom utvrđene su iznimke za upravna područja gdje rukovodeći službenici nisu vezani pojedinačnim nalogima nadređenih tijela, koje se *inter alia* odnose na zaštitu tržišnog natjecanja, nadzor i uređivanje elektroničkih medija te na sve slučajeve gdje je to nužno prema propisima Europske unije. No utvrđuje se i da to ne isključuje nadzor od strane najviših izvršnih tijela propisan zakonom te izvještavanje o svim poslovima iz nadležnosti upravnih tijela izuzetih od pojedinačnih naloga.

Ni u Austriji ne postoje regulacijske agencije američkog tipa. Kolegijalna regulacijska tijela ustrojena su kao prvostupanjski neovisni upravni tribunali za odnosno područje, dok stručne i upravne poslove za njih obavljaju trgovačka društva u potpunom vlasništvu države (Izvjješće Saveznog upravnog suda Austrije, 2014, str. 1-3).⁴⁷ Članove tih tijela u pravilu imenuje resorni ministar ili vlada na prijedlog resornog ministra. U slučajevima kad je propisano da jedan član mora biti sudac, imenuje ga ministar pravosuđa odnosno vlada među kandidatima koje predlaže predsjednik Vrhovnog suda.⁴⁸ Kao i sva ostala upravna tijela prema čl. 18/2 B-VG, kolegijalna regulacijska tijela mogu na temelju zakonske ovlasti donositi provedbene propise (*Verordnungen*) iz svoga djelokruga.

Iznimku u organizacijskom pogledu predstavlja savezni regulator financijskog tržišta FMA (*Finanzmarktaufsichtsbehörde*), koji je prema pravnom obliku javna ustanova. FMA prema ustavnoj odredbi sadržanoj u čl. 1. FMABG⁴⁹ jest formalno samostalna i nije vezana ičijim nalogima, no pro-

⁴⁶ Prema čl. 19 B-VG, najviša izvršna tijela su predsjednik, savezni ministri i državni tajnici te članovi zemaljskih vlada. Kako su izvršne ovlasti predsjednika ograničene na izvanredna stanja, za savezna upravna tijela s regulacijskom funkcijom nadređena izvršna tijela su savezni ministri i državni tajnici.

⁴⁷ Tako *Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)* djeluje kao stručna i upravna podrška za *Post-Control-Kommission*, *Telekom-Control-Kommission* i *Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)*. *Schiene Kontrol GmbH* obavlja istu funkciju za *Schiene-Kontrol-Kommission*.

⁴⁸ U slučaju kad članove komisije imenuje resorni ministar, v. čl. 82. *Eisenbahngesetz (EisbG)*, čl. 41. *Postmarktgesetz (PMG)*, čl. 6. *Energie-Control-Gesetz (E-ControlG)*. Za drugi opisani slučaj v. čl. 118. *Telekommunikationsgesetz (TKG)*

⁴⁹ *Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarkt aufsichtsbehördengesetz-FMABG; BGBl. Nr. 97/2001 idF BGBl. I Nr. 117/2015)*. Naknadno donošenje te ustavne odredbe bilo je nužno jer je Ustavni sud odlu-

vedbene propise donosi uz prethodnu suglasnost ministra financija (čl. 13b/2.), odnosno o namjeri donošenja i sadržaju provedbenih propisa dužna je prethodno izvijestiti ministra financija (čl. 16/2.). Pored toga, ministar financija nadzire zakonitost rada *FMA*, ovlašten je zahtijevati izvješća o radu i svim aktivnostima iz njezina djelokruga te joj narediti provođenje pojedinačnih nadzornih postupaka sukladno posebnim zakonima (čl. 16/1., 2. i 4.), što predstavlja opseg nadzornih ovlasti usporediv s njemačkim primjerom.

Prema čl. 89. *B-VG*, redoviti sudovi nisu ovlašteni ocjenjivati zakonitost provedbenih propisa. U postupcima u kojima sud ima primijeniti propis za koji smatra da je protivan Ustavu ili zakonu, dužan je podnijeti zahtjev Ustavnom sudu (*Verfassungsgerichtshof – VfGH*) za njihovo ukidanje. Preciznije, za konkretnu i apstraktnu kontrolu ustavnosti i zakonitosti provedbenih propisa nadležan je prema čl. 139. *B-VG* isključivo Ustavni sud. Apstraktna kontrola pokreće se na zahtjev savezne vlade, ombudsmana, zemaljske vlade i jedinice lokalne samouprave (čl. 139/1. al. 5.-7. *B-VG*). Kao i u Njemačkoj, značajnija je konkretna kontrola ustavnosti i zakonitosti provedbenih propisa, koju može pokrenuti Ustavni sud *ex officio* ako u konkretnom predmetu ima primijeniti takav propis, može je zatražiti sud ili upravni tribunal koji sporni propis ima primijeniti u konkretnom predmetu, ali i svaka osoba čije je pravo u tolikoj mjeri narušeno te je sporni propis na nju primijenjen bez donošenja sudskog ili upravnog akta.⁵⁰

Redoviti pravni put protiv upravnih akata (*Bescheid*) saveznih upravnih tijela i neovisnih upravnih tribunala je upravni spor. Sporovi protiv akata saveznih upravnih tribunala pokreću se pred Saveznim upravnim sudom (*Bundesverwaltungsgericht*), a krajnja žalbena instancija je Vrhovni upravni sud (*Verwaltungsgerichtshof*). Mogućnost žalbe Vrhovnom upravnom sudu ograničena je na predmete od temeljnog značenja, odnosno u pitanjima o kojima još nije uspostavljena upravnosudska praksa (v. Izvješće Saveznog upravnog suda Austrije, 2014, str. 6).

S druge strane, prema čl. 144. *B-VG* Ustavni sud odlučuje o žalbama protiv pojedinačnih akata upravnih tijela i neovisnih upravnih tribunala u slučajevima kad podnositelj žalbe smatra da mu je tim aktom povrijeđeno koje ustavnom zajamčeno pravo ili mu je pravo povrijeđeno aktom done-

kom od 12. prosinca 2001. ukinuo sadržajno istovjetnu odredbu *FMABG* s obrazloženjem da krši ustavne granice delegacije ovlasti tijelima koja nisu izravno subordinirana vladi.

⁵⁰ Prema čl. 139/5. *B-VG*, ako Ustavni sud ukine provedbeni propis zbog nezakonitosti, savezno ili zemaljsko upravno tijelo koje je taj propis donijelo dužno je bez odgode objaviti odluku o ukidanju.

senim na temelju neustavnog zakona ili nezakonitog provedbenog propisa, a nakon što je prethodno iscrpljen redoviti pravni put. Ustavni sud će odbiti žalbu ako nađe da se spornim aktom ne narušava neko ustavom zajamčeno pravo ili procijeni da žalba nema izgleda za uspjeh. Međutim, žalba ne može biti odbijena ako je predmet izuzet iz nadležnosti upravnog suda prema čl. 133. *B-VG*. U slučaju uspješne ustavne žalbe, Ustavni sud će poništiti sporni upravni akt, a ako je akt donesen na temelju nezakonitog provedbenog propisa, može, prema čl. 139. *B-VG*, *ex officio* ukinuti i taj propis.

Parlamentarni nadzor nad saveznom upravom precizno je uređen člankom 52. *B-VG*.⁵¹ Oba doma Parlamenta ovlaštena su ispitati članove savezne vlade o obavljanju svih poslova iz njihove nadležnosti, zatražiti sve relevantne informacije i putem rezolucija izraziti stavove o načinu obavljanja izvršne vlasti. Parlamentarni odbori ovlašteni su sazvati i ispitati čelnike saveznih upravnih tijela o svim aspektima upravljanja područjem koje im je stavljeno u nadležnost (čl. 52/2. *B-VG*). To se izričito odnosi i na rukovodeće službenike upravnih tijela koja su prema čl. 20. *B-VG* izuzeta od pojedinačnih naredbi ministara i državnih tajnika (neovisni tribunali i druga kolegijalna regulacijska vijeća), kao i na sva trgovačka društva u kojima država ima najmanje 50 posto udjela.⁵²

5.3. Češka

Temeljne odredbe Ustava Češke Republike ustanovljuju je kao pravnu državu (*právní stát; rechtsstaat*) u kojoj državna vlast proizlazi iz naroda te se ostvaruje kroz tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁵³ U glavi trećoj – *Izvršna vlast* utvrđuje se vlada kao vrhovno tijelo izvršne vlasti (čl. 67.), kolektivna odgovornost vlade pred Parlamentom (čl. 68.) te ovlast za donošenje uredbi (*nařízení*) za provedbu i u okviru zakona (čl. 78.). Uredbe potpisuju premijer i nadležni ministar. Ministarstva, druga upravna tijela (upravni uredi) i tijela teritorijalne samouprave mogu na temelju i u okviru

⁵¹ Odredbe kakve u nas sadrži Poslovnik Hrvatskog sabora ovdje su ugrađene izravno u ustavni tekst.

⁵² Čl. 52/1. a i 2 *B-VG*. Prema čl. 53., sudovi i sva ostala javna tijela dužna su dostaviti sve dokaze i ostale dokumente koje zatraže parlamentarni istražni odbori.

⁵³ *Ústava České Republiky* (Ustavni zakon Sb 1/93., izmijenjen i dopunjen Zakonom 347/97, 300/00, 448/01, 395/01, 515/02, 319/09, 71/12. i 98/13).

zakona donositi pravne propise (*právní předpisy*), ako su za to ovlaštena zakonom (čl. 79.).⁵⁴

Ovdje također nema regulacijskih agencija američkog tipa. Slično njemačkom modelu, regulacijske funkcije povjeravaju se središnjim upravnim uredima, koji su središnji TDU bez pravne osobnosti, ustrojeni prema Zakonu o ustrojstvu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave u Češkoj Republici.⁵⁵ Područje liberaliziranih javnih usluga reguliraju svega tri takva ureda, dok prometni sektor »regulira« resorno ministarstvo.⁵⁶ Iako su im poslovi tehnički specifični, njihove ovlasti u upravnom pravnom smislu ne razlikuju se od ovlasti drugih središnjih TDU koji nisu regulatori. Čelnici tih tijela imenuju se na zakonom propisan fiksni rok, s tim da čelnike Češkog telekomunikacijskog ureda imenuje vlada na prijedlog resornog ministra, članove Vijeća za radio i televiziju premijer na prijedlog Predstavničkog doma Parlamenta, a predsjednika Energetskog regulacijskog ureda predsjednik države na prijedlog vlade (Izvjestje Vrhovnog upravnog suda Češke Republike, 2014, str. 6), što znači da ih u svim slučajevima *de facto* imenuje premijer.

Prema Zakonu o upravnom pravosuđu, protiv pojedinačnih (upravnih) akata, neaktivnosti (šutnje uprave), nezakonitih radnji i mjera opće prirode upravnih tijela može se izjaviti žalba regionalnom sudu te Vrhovnom upravnom sudu kao krajnjoj žalbenoj instanciji.⁵⁷ Regionalni sudovi su redoviti sudovi gdje u predmetima upravne materije rješavaju specijalizirani upravni suci. Vrhovni upravni sud u odnosu na njihove odluke ima kasacijske ovlasti te je nadležan za ujednačavanje upravnosudske prakse.⁵⁸

Instituti ekscpepcije neustavnosti i nezakonitosti utvrđeni su u čl. 95. Ustava. Redoviti sudovi ovlašten su za ocjenu usklađenosti podzakonskih propisa sa zakonom i međunarodnim ugovorom, no ako u postupku utvrde da je zakon koji treba primijeniti protivan ustavnom poretku, dužni su podnijeti zahtjev za ocjenu njegove ustavnosti Ustavnom sudu. Osnova

⁵⁴ Iz odredbi čl. 78. i 79. očito je da se vladi ostavlja veća diskrecija u donošenju općeobvezujućih akata nego samoj upravi, što je opravdano jer je vlada političko tijelo.

⁵⁵ *Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky* (č. 2/1969 Sb, s brojnim izmjenama i dopunama).

⁵⁶ Češki telekomunikacijski ured (*Český telekomunikační úřad*), Energetski regulacijski ured (*Energetický regulační úřad*) i Vijeće za radio i televiziju (*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání*).

⁵⁷ *Zákon soudní řád správní* (č. 150/02 Sb., s brojnim izmjenama i dopunama), čl. 4.

⁵⁸ Materija o kojoj Vrhovni upravni sud odlučuje u prvom stupnju tiče se djelovanja političkih stranka i prelazi okvire ovog rada.

za kontrolu ustavnosti i zakonitosti podzakonskih propisa od Ustavnog suda te odlučivanje o ustavnim tužbama protiv pravomoćnih akata i ostalih radnji tijela javne vlasti sadržana je pak u čl. 87. Ustava.⁵⁹ Doduše, odlučivanje o nezakonitosti podzakonskih propisa može se zakonom povjeriti Vrhovnom upravnom sudu (čl. 87/3.), no to je Zakonom o upravnom pravosuđu utvrđeno samo za mjere opće prirode koje nisu propisi *stricto sensu*.⁶⁰ Apstraktna kontrola ustavnosti i zakonitosti propisa koje su zakonom ovlaštteni donositi središnji TDU, pa i oni s regulacijskom funkcijom, u isključivoj je nadležnosti Ustavnog suda. Ovlaštteni predlagatelji takve kontrole su vlada, najmanje 25 zastupnika ili 10 senatora u Parlamentu, vijeće Ustavnog suda u vezi s ustavnom žalbom, svaki podnositelj ustavne žalbe, predstavnička tijela regija i pučki pravobranitelj.⁶¹

Institut ustavne žalbe (*ústavni stížnost*) to je važniji što njime svatko može pokrenuti i kontrolu ustavnosti i zakonitosti podzakonskog propisa. Ustavnu žalbu može podnijeti svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj pojedinačnom odlukom ili postupkom tijela javne vlasti narušena ustavom zajamčena temeljna prava i slobode. Žalba se može podnijeti u roku od dva mjeseca od pravomoćnosti pojedinačnog akta koji se pobija kao neustavan, nakon što su iscrpljeni redoviti pravni lijekovi.⁶² Pored zahtjeva za poništavanje pojedinačnog akta, ustavna žalba može sadržavati prijedlog za ukidanje zakona na temelju kojeg je sporni akt donesen, za koji podnositelj smatra da je u suprotnosti s Ustavom, kao i podzakonskog propisa koji je u suprotnosti s Ustavom i zakonom. Kod uspješnih žalbi,

⁵⁹ Ovu materiju pobliže uređuje *Zákon o Ústavním soudu* (Sb 182/93, 331/93, 236/95, 77/98, 18/00, 132/00, 48/02, 202/02, 320/02, 114/03, 120/04, 83/04, 234/06, 342/06, 227/09, 404/12, 275/12, 303/13).

⁶⁰ Mjere opće prirode (*opatření obecné povahy*) poseban su institut preuzet iz njemačkog upravnog prava (*Allgemeinverfügung*). Riječ je o općim aktima koji nemaju kvalitetu apstraktnog propisa jer, iako djeluju *erga omnes*, uređuju samo konkretan slučaj. Najčešće ih donose tijela JLS i Češki telekomunikacijski ured.

⁶¹ Čl. 64/2. *Zákona o Ústavním soudu* navodi i druge ovlaštene predlagatelje, poput ministra unutarnjih poslova i predstavničkog tijela lokalne samouprave, koji se tu posebno ne ističu jer se radi o ocjeni ustavnosti i zakonitosti propisa lokalne samouprave ili propisa koji na nju utječu. Zakon ne radi razliku između zahtjeva i prijedloga za apstraktnu kontrolu ustavnosti jer je Ustavni sud dužan postupiti po svim dopuštenim prijedlozima. Nedopušteni su samo prijedlozi u odnosu na propise koji su prestali važiti ili još nisu stupili na snagu (čl. 66.).

⁶² Žalba će se prihvatiti i prije nego je redoviti pravni put iscrpljen ako značaj predmeta bitno prelazi osobne interese podnositelja ili u žalbenom postupku pred nadležnim sudom nije riješeno u razumnom roku (čl. 75.).

Ustavni sud će poništiti pojedinačni akt, a podzakonski propis ili njegove pojedine odredbe ukinuti utvrdi li da su protivne Ustavu i zakonu.

5.4. Slovenija

Ustav Republike Slovenije utvrđuje je kao pravnu (i socijalnu) državu. Zaštita prava u postupku pred sudovima i drugim državnim tijelima i nositeljima javnih ovlasti te pravo na žalbu i drugo pravno sredstvo zajamčeni su u čl. 22. i 25., a opće načelo ustavnosti i zakonitosti sadržano je u čl. 153. Ustava.⁶³ Ustavotvorac propušta *explicite* utvrditi vladu kao nositelja izvršne vlasti. Umjesto toga vlada i pojedini ministri u okviru svojih su ovlasti samostalni i odgovorni Državnom zboru. Predsjednik vlade brine se za jedinstveno političko i upravno djelovanje vlade i koordinira rad ministara. Ministri kolektivno odgovaraju za rad vlade, a svaki pojedinačno za rad svog ministarstva (čl. 110. i 114. Ustava).

Ustavom se ne uređuje osnivanje neovisnih regulatora, ali se utvrđuje da upravna tijela obavljaju svoje poslove samostalno u okviru i na temelju Ustava i zakona (čl. 120.), iz čega proizlazi da se određeni stupanj neovisnosti jamči svim tijelima koja obavljaju upravnu funkciju, neovisno o tome je li riječ o regulacijskoj agenciji ili ministarstvu. Delegacija poslova državne uprave uređena je tako da se oni mogu povjeriti pravnim, ali i fizičkim osobama (čl. 121.). Kao i u Hrvatskoj, ovu materiju uređuje Zakon o državnoj upravi, tako da uprava u sklopu svoje izvršne funkcije u provedbi zakona i podzakonskih akata donosi propise, pojedinačne akte i obavlja druge materijalne radnje, dok se ti poslovi posebnim zakonom mogu povjeriti i javnim agencijama i drugim nositeljima javnih ovlasti (čl. 9., 14. i 15.).⁶⁴

Materija regulacijskih agencija pobliže je uređena Zakonom o javnim agencijama iz 2002. godine (ZJA).⁶⁵ Iako je riječ o posebnom pravnom obliku vrlo sličnom našim javnim ustanovama, za koji je iskovan novi pravni termin »javne agencije«, odnosne odredbe ZJA upućuju na to da se radi upravo o regulacijskim agencijama (Staničić, 2010, str. 1348-1349). U čl. 2. utvrđuje se jasna distinkcija između poslova državne uprave koji se

⁶³ *Ustava Republike Slovenije* (Uradni list RS 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 i 47/13), čl. 2. *Općih odredbi*, čl. 22. i 25. glave II. *Ljudska prava i temeljne slobode*, čl. 153. glave VII. *Ustavnost i zakonitost*.

⁶⁴ Čl. 9., 14. i 15. *Zakona o državni upravi* (Uradni list RS 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05, 89/07, 126/07, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14).

⁶⁵ *Zakon o javnih agencijah* (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04, 33/11).

pod određenim uvjetima povjeravaju tim agencijama i javnih službi koje se obavljaju putem drugih pravnih oblika.⁶⁶ Javne agencije osnivaju se zakonom za obavljanje regulacijskih, razvojnih i stručnih poslova u javnom interesu, ako za obavljanje tih poslova nije propisan drugi pravni oblik, odnosno za donošenje propisa i pojedinačnih akata te vršenje drugih ovlasti propisanih zakonom (npr. nadzor pravnih i fizičkih osoba prema čl. 31.), u čemu su neovisne. Javna agencija osnovat će se samo ako se time može osigurati učinkovitost obavljanja poslova kao i u upravnim tijelima, ako se ti poslovi u većem dijelu mogu financirati upravnim i drugim korisničkim pristojbama, ako se isti ciljevi ne mogu postići ustrojavanjem upravne jedinice u ministarstvu te ako narav posla ne zahtijeva stalan i neposredan politički nadzor (čl. 4.). ZJA je bio temelj za osnivanje više agencija, no prema Izvješću Vrhovnog suda Slovenije o ekonomskoj regulaciji (2014, str. 2-3), samo dvije od njih su ekonomski regulatori, Agencija za komunikacijske mreže i službe u području mrežnih industrija te Agencija za energiju.

U pogledu njihove neovisnosti prevladavajući je stav, otvoreno izražen u izvješću slovenskog Vrhovnog suda o ekonomskoj regulaciji (2014, str. 4), da »apsolutna neovisnost nije niti moguća niti je poželjna« te su agencije podvrgnute nadzoru hijerarhijski viših tijela i sustavu kočnica i ravnoteža. Ako je osnivač javne agencije vlada, pojedinačne odluke u pogledu osnivačkih prava i obveza vladi predlaže resorno ministarstvo, a vlada imenuje članove upravnog vijeća i direktora, koji za svoj rad odgovara nadležnom ministru i vladi. U tom slučaju vlada je prema čl. 27. ZJA ovlaštena za *ex ante* nadzor propisa koje agencija temeljem zakonske ovlasti donosi te ih, ako nađe da su u suprotnosti s Ustavom i zakonom, može zadržati od objave i vratiti agenciji na doradu. Ako agencija ustraje na donošenju spornog propisa, vlada će ga obustaviti od primjene i u roku od 15 dana podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu njegove sukladnosti s Ustavom i zakonom.⁶⁷

Prema čl. 48. ZJA, ministarstva provode upravni nadzor nad agencijama unutar svog resora, što uključuje nadzor zakonitosti, učinkovitosti i djelo-

⁶⁶ Za to se koriste javni zavodi prema *Zakonu o zavodih* (Uradni list RS 12/91, 8/96, 36/00, 127/06), javni fondovi prema *Zakonu o javnih skladih* (Uradni list RS 77/08, 8/10), javni gospodarski zavodi i javna poduzeća prema *Zakonu o gospodarskih javnih službah* (Uradni list RS 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11).

⁶⁷ Ovaj *ex ante* mehanizam vrlo je sličan nadzoru središnjih TDU nad pravnim osobama s javnim ovlastima prema čl. 69/2., vezano za čl. 65. al. 2. ZSDU, koji se ne primjenjuje na naše regulacijske agencije.

tvornosti njihova rada. Ministarstvo financija horizontalno provodi nadzor nad financijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem te nadzor zakonitosti, svrhovitosti i funkcionalnosti uporabe proračunskih sredstava i imovine kojom agencije upravljaju, a Ministarstvo uprave nadzire provedbu propisa o upravnom postupku, radnom i uredovnom vremenu, radu sa strankama, uredskom poslovanju i javnosti rada. Bitna razlika u opsegu nadzora spram njemačkih rješenja je izostanak ministarske ovlasti davanja redovitih političkih smjernica i pojedinačnih naredbi. Neovisnost o neposrednom političkom usmjeravanju ovdje proizlazi iz ustavne odredbe o samostalnosti upravnih tijela u okviru Ustava i zakona (čl. 120.), kao i kriterija za osnivanje agencija iz čl. 4. ZJA, prema kojem se one osnivaju u upravnim područjima gdje zbog prirode posla nije nužan stalan i neposredan politički nadzor.

Prema čl. 28/2. ZJA, ministarstva drugostupanjski rješavaju o žalbama protiv upravnih akata javnih agencija. Međutim, prema odredbama posebnih zakona, protiv upravnih akata mrežnog i energetskog regulatora ne može se izjaviti žalba, nego se može pokrenuti upravni spor.⁶⁸ O žalbama protiv odluka Upravnog suda i zahtjevima za obnovu postupka odlučuje sudsko vijeće pri Odjelu za upravno pravo Vrhovnog suda⁶⁹

Ustavni sud odlučuje o suglasnosti podzakonskih propisa s Ustavom i zakonom, suglasnosti općih akata za izvršenje javnih ovlasti s Ustavom, zakonom i podzakonskim propisima te o ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata kojima se krše ljudska prava i temeljne slobode (čl. 160. Ustava). Ustavnosudski postupak pobliže se uređuje Zakonom o ustavnom sudu.⁷⁰ Prijedlog za pokretanje postupka može podnijeti svatko tko može dokazati pravni interes, a takav postoji ako sporni podzakonski propis neposredno narušava nečija prava, pravni interes ili pravni položaj (čl. 24.). Protuustavne ili nezakonite podzakonske propise Ustavni sud će ukinuti, a može ih i poništiti ako utvrdi da je nužno otkloniti osobito štetne

⁶⁸ V. čl. 192. *Zakona o elektronskih komunikacijah* (Uradni list RS 109/12). Također, prema čl. 418/2. *Energetskoga zakona* (Uradni list RS 17/14), rješenje agencije ne može se ukinuti ni po pravu nadzora.

⁶⁹ Prema čl. 9. *Zakona o upravnom sporu* (Uradni list RS 105/06, 109/12), Upravni sud Slovenije (*Upravno sodišče RS*) ima sjedište u Ljubljani i okružne odjele u Novoj Gorici, Celju i Mariboru.

⁷⁰ *Zakon o ustavnom sodišču* (Uradni list RS 15/94, 64/01, 51/07, 64/07 i 109/12). Prema čl. 23.a, zahtjev za ocjenu ustavnosti podzakonskog propisa ovlašteni su podnijeti domovi parlamenta, 1/3 zastupnika u Državnom zboru, vlada, pučki pravobranitelj, povjerenik za informiranje, Banka Slovenije, Revizorski sud, glavni državni odvjetnik, predstavničko tijelo JLS, reprezentativna udruga JLS te reprezentativni sindikat više razine.

posljedice koje su zbog neustavnosti ili nezakonitosti nastale. U slučaju uspješne ustavne žalbe, Ustavni sud će poništiti sporni pojedinačni akt, kao i podzakonski propis na kojem se on temelji ako u postupku utvrdi i njegovu neustavnost ili nezakonitost.

6. Zaključak

Iz obrađenih primjera vidi se da neovisnost regulacijskih tijela ne mora značiti i izuzetost od odgovornosti i nadzora ustavnosti i zakonitosti rada, a u njemačkom i slovenskom slučaju i nadzora svrhovitosti. Pored toga, u svim obrađenim primjerima, za ocjenu ustavnosti i zakonitosti podzakonskih općenormativnih akata koje su ovlaštena donositi regulacijska tijela nadležni su ustavni sudovi. Isto je i u Slovačkoj, Mađarskoj i Srbiji, koje zbog ograničenog opsega ovog rada nisu pobliže obrađivane.⁷¹

U Sloveniji je posebnim zakonima isključena mogućnost žalbe protiv upravnih akata (dviju) regulacijskih agencija, kao i mogućnost njihova ukidanja po pravu nadzora, što slovenski slučaj približava hrvatskom, a čini različitim od ostalih obrađenih primjera. Naime, izostanak drugostupanjskih tijela u upravnom postupku koji vode regulacijska tijela u drugim obrađenim državama proizlazi neposredno iz pravnog statusa tih tijela.⁷² Iz njemačkog, austrijskog i češkog primjera vidimo da se regulacijska funkcija, gdje je nužna zbog provedbe zakonodavstva EU, može uvesti i kroz prilagodbu postojećih upravnih struktura, koje mogu obavljati te poslove bez narušavanja ustavnih načela, redefiniranja ustavom utvrđene strukture državne vlasti i potpune reorganizacije postojećeg upravnog sustava. Do uvođenja regulacijskih agencija kao novog pravnog oblika došlo je u Sloveniji i Srbiji,⁷³ no na te se agencije (osim spomenute iznimke) primjenjuju mehanizmi kontrole ustavnosti i zakonitosti rada kao i na ostala

⁷¹ V. čl. 125. *Ustava Slovenske Republike* (460/92 Zb., 244/98, 9/99, 90/01, 140/04, 323/04, 463/05, 92/06, 210/06, 100/10); čl. 24. *Magyarország Alaptörvénye* (Magyar Közlöny, 43/11, 163/13) te čl. 167. *Ustava Republike Srbije* (SG RS 98/06).

⁷² U Njemačkoj, Češkoj i Slovačkoj funkciju regulacijskih tijela obavljaju središnji TDU, a u Austriji su to većinom neovisni upravni tribunali koji se tretiraju kao *de facto* sudovi.

⁷³ U Srbiji je to učinjeno *Zakonom o javnim agencijama* (SG RS, 18/05 i 81/05 – ispr.) koji sadržava gotovo istovjetne odredbe kao slovenski ZJA, osim što je zakonodavac našao nužnim dodatno propisati da »Vlada ne može usmeravati rad javne agencije, niti ga usklađivati sa radom organa državne uprave« (čl. 4.). Pored toga, u čl. 137. Ustava Republike Srbije izričito se utvrđuje da se javne ovlasti mogu zakonom povjeriti posebnim tijelima putem kojih se ostvaruje regulacijska funkcija u pojedinim područjima ili djelatnostima.

upravna tijela. Takav je pristup moguć jer odnosni akti sekundarnog zakonodavstva EU u području regulacije sektorskih tržišta ne isključuju ni političko usmjeravanje ni nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim pravom.

Većina domaćih autora koji su se bavili materijom regulacijskih agencija slaže se o potrebi utvrđivanja novog pravnog okvira kojim bi se konačno uredio sustav agencija u Hrvatskoj (Smerdel, 2012a, str. 55-56, 2012b, str. 23; Đerđa & Rupe, 2010, str. 68; Staničić, 2010, str. 1373, 2013, str. 72-73; Petrović, 2008, str. 487; Barić & Đerđa 2010, str. 8; Mecanović, Zima & Novosel-Dolnjak, 2012, str. 223-258; Koprić, Musa & Đulabić, 2008, str. 679; Koprić, 2013, str. 19, 24; Musa, 2013, str. 150, 2014, str. 574-575). Pri njegovoj izradi mogli bi se uzeti u obzir i primjeri iz ovdje obrađenih država, kao i činjenica da smo punopravna članica EU te da nadzor ustavnosti i zakonitosti rada niti jedne skupine upravnih tijela, odnosno primjena odredbi čl. 113. Ustava prema kojima Vlada usmjerava i nadzire rad državne uprave te usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi, nisu u suprotnosti s pravnom stečevinom Unije.

U tom smislu, u pogledu apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti trebalo bi preispitati formalni kriterij o nadležnosti prema donositelju propisa u odnosu na neovisne regulatore, odnosno trebalo bi razmotriti da ustavnost i zakonitost provedbenih propisa koje oni donose ocjenjuje USRH, kao što je to u svim gore obrađenim državama. To ne bi nužno zahtijevalo izmjene ZUS, nego tek promjenu stajališta USRH o razgraničenju nadležnosti utvrđenog rješenjem U-II-5157/2005, a sukladno materijalnim obilježjima »drugog propisa« kako ih utvrđuje USRH u t. 3. obrazloženja toga rješenja.⁷⁴

Zakonodavac bi mogao razmotriti uvođenje kontrolnih mehanizama kojima bi se normativna diskrecija regulatora, kao tijela kojima na čelu nisu politički odgovorni dužnosnici, ograničila na razinu nužnu za provedbu odnosnog zakonodavstva EU. To bi se moglo postići uvođenjem kontrolnog mehanizma kakav nalazimo u Sloveniji, gdje kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa javnih agencija na zahtjev Vlade u hitnom postupku

⁷⁴ V. i *supra*, bilj. 25. Rješenjem U-II-5157/2005 USRH čini iznimku od vlastitog pravila te se utvrđuje nadležnim za kontrolu zakonitosti statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U t. 3. obrazloženja ističe da zbog njihove važnosti za ostvarenje Ustavom zajamčenog prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, kontrola zakonitosti tih statuta mora biti izuzeta iz nadležnosti VUS u smislu čl. 3/2. ZUS i neposredno provedena u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti iz čl. 129. al. 2. Ustava. Stoga je moguća i interpretacija da je kontrola ustavnosti i zakonitosti iz čl. 129. al. 2. Ustava u odnosu na provedbene propise regulacijskih agencija nužna za ostvarenje vladavine prava iz čl. 3. Ustava, kao i načela ustavnosti i zakonitosti svih propisa prema čl. 5. Ustava.

obavlja Ustavni sud. S obzirom na to da ZSDU propisuje sličan mehanizam u sklopu upravnog nadzora (čl. 69/2., vezano za čl. 65. al. 2.),⁷⁵ odredbe toga Zakona o upravnom nadzoru središnjih TDU nad pravnim osobama s javnim ovlastima trebalo bi primijeniti i na regulatore, odnosno to omogućiti odgovarajućim izmjenama i dopunama posebnih zakona koji uređuju sektorska tržišta. To ne bi trebalo ugroziti njihovu operativnu samostalnost jer se pojedinačnom naredbom u sklopu upravnog nadzora ne može određivati način rješavanja određene, pojedinačne upravne stvari (čl. 23/3. ZSDU). Učinkovit upravni nadzor, osobito nad tijelima koja u obavljanju poslova državne uprave nad pravnim i fizičkim osobama vrše kakvu diskrecijsku ovlast, nužan je za ostvarivanje načela zakonitosti, kao i vladavine prava u cjelini.⁷⁶ Poredbeni primjer za takav nadzor nad regulacijskim tijelima možemo potražiti u Njemačkoj, ali i u Sloveniji.

Pored toga, trebalo bi preispitati, eventualno i napustiti praksu da se posebnim zakonima utvrđuje isključiva nadležnost VUS za sporove protiv pojedinačnih akata regulacijskih tijela, jer je takvo uređenje u suprotnosti s čl. 18. Ustava, kao i intencijom zakonodavca za uspostavom dvostupanjskog upravnog spora (Staničić, 2013, str. 88-89). Također, moglo bi se razmotriti određivanje pojedinog prvostupanjskog upravnog suda nadležnog za sve sporove protiv upravnih akata regulatora određenog sektorskog tržišta (Staničić, 2013, str. 85), pri čemu se, primjerice, jedan upravni sud može odrediti stvarno nadležnim za sve sporove iz područja energetike, drugi za sporove iz područja financijskih usluga *etc.* Time bi se sucima omogućila specijalizacija u odnosnom području, što bi moguće smanjilo nevoljkost za vođenje spora pune jurisdikcije s obzirom na »prirodu stvari«,⁷⁷ a izbjeglo bi se opterećivanje samo jednog prvostupanjskog suda takvim predmetima. To bi iziskivalo izmjene i dopune svih posebnih zakona koji uređuju pokretanje spora protiv upravnih akata neovisnih regulatora, a takvu iznimku trebalo bi dopustiti i odgovarajućom dopunom čl. 13. ZUS.

Konačno, posebnim zakonima koji uređuju sektorska tržišta mogla bi se utvrditi odgovornost regulacijskih agencija ne samo prema Hrvatskom sa-

⁷⁵ Za razliku od slovenskog primjera, mehanizam koji propisuje ZSDU nije ograničen na *ex ante* kontrolu.

⁷⁶ Neovisnost stoga ne bi trebala značiti i izuzetost od nadzora zakonitosti rada i postupanja, nadzora djelotvornosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada u obavljanju poslova državne uprave, nadzora svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti zaposlenika za obavljanje poslova državne uprave te njihova odnosa prema građanima i drugim strankama. (čl. 21. ZSDU).

⁷⁷ To bi posljedično smanjilo i lošu, gore spomenutu praksu »ping-ponga«.

boru nego i prema Vladi te resornom ministru, što bi značilo da pri podnošenju godišnjih i ostalih periodičnih izvješća moraju ishoditi prethodnu suglasnost resornog ministarstva. To bi smjeralo usklađivanju s čl. 113. Ustava prema kojem Vlada usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi te usmjerava i nadzire rad državne uprave, a u skladu s odredbom čl. 115. Ustava o odgovornosti pojedinih ministara za svoje područje rada, kao i odgovornosti Vlade u cjelini Hrvatskom saboru.

Cilj i svrha ovdje iznesenog nije predložiti ograničavanje neovisnosti regulacijskih tijela, koja je u određenoj mjeri nužna kako bi se spriječio ne-transparentan utjecaj (dnevne) politike na njihov rad, nego ojačati pravne (a time i transparentne) mehanizme kontrole ustavnosti i zakonitosti njihova rada. Jedna od temeljnih zadaća ustavne države je zaštita prava njezinih građana, što se dobrim dijelom ostvaruje i kroz učinkovite mehanizme nadzora ustavnosti i zakonitosti rada upravnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima, a ne zaštita neovisnosti tih tijela ili pravnih osoba od građana i njihovih izabranih predstavnika.⁷⁸

Literatura

- Bach, T. (2011). Germany. U Verhoest, K. et al. (ur.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (str. 166-178). Palgrave Macmillan.
- Bajakić, I. (2010). Razvoj i učinci regulacijskih agencija u SAD-u: Uspješan model za Europu? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 60(2), 495-526.
- Barić, S. (2006). Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat, *Hrvatska javna uprava*, 6(1), 191-222.
- Barić, S., & Đerđa, D. (2010). Zakonsko uređenje regulacijskih agencija u Republici Hrvatskoj, *Informator – Male stranice br. 5908*, 2-8.
- Britvić Vetma, B. & Ljubanović, B. (2013). Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(2), 429-441.
- Bruff, Harold H. (1979). Presidential Power and Administrative Rulemaking. *The Yale Law Journal*, 88(3), 451-508.
- Bruff, Harold H. (1986). On the Constitutional Status of the Administrative Agencies. *American University Law Review*, 36(2), 491-517.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Regulatory Agencies – The challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(3), str. 499-520.

⁷⁸ Temeljne funkcije ustava demokratske države upravo su ograničavanje vlasti, promicanje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, izgradnja i jačanje demokratskih ustavnopravnih institucija i ostvarenje ustavnog načela vladavine prava. Prema: Smerdel (2013, str. 3).

- Čulinović Herc, E. & Zubović, A. (2013). Upravnosudski nadzor nad nezavisnim regulatornim agencijama: aktualnosti u postupcima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(2), 371-392.
- Döhler, M. (2007). *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Baden Baden, Njemačka: Nomos.
- Döhler, M. & Jann, W. (2002). Germany. U OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Autonomous Bodies* (str. 97-112). Pariz, Francuska: OECD.
- Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro.
- Đerđa, D. & Rupe, D. (2010). Pravno uređenje regulatornih agencija u hrvatskom pravu. *Hrvatska pravna revija*, 10(11), 61-68.
- Đerđa, D. & Šikić, M. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb, Hrvatska: Novi informator.
- European Commission (2001). *Communication from the Commission, European governance – A white paper* COM (2001) 428, Official Journal C 287 od 12.10.2001.
- Fischer, K. (2010). Quangos – An Unknown Species in German Public Law? German Report on the Rule-making Power of Independent Administrative Agencies. U H. Riedel, Eibe & R. Wolfrum (ur.), *Recent Trends in German and European Constitutional Law* (str. 153-178). Berlin (DE) & New York (SAD): Springer.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State, Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- Izjvešće njemačkog Saveznog upravnog suda (2014). *Sectoral economic regulation in EU countries: Germany*. Pariz: 24. ACA colloquium, dostupno na <http://www.aca-europe.eu/>
- Izjvešće Saveznog upravnog suda Austrije (2014). *Sectoral economic regulation in EU countries: Austria*. Pariz: 24. ACA colloquium, dostupno na <http://www.aca-europe.eu/>
- Izjvešće Vrhovnog upravnog suda Češke Republike (2014). *Sectoral economic regulation in EU countries: Czech Republic*. Pariz: 24. ACA colloquium, dostupno na <http://www.aca-europe.eu/>
- Izjvešće Vrhovnog suda Slovenije (2014). *Sectoral economic regulation in EU countries: Slovenia*. Pariz: 24. ACA colloquium, dostupno na <http://www.aca-europe.eu/>

- Izvrješće Vrhovnog suda Mađarske (2014). *Sectoral Economic Regulation in EU Countries: Hungary*. Pariz: 24. ACA colloquium, dostupno na <http://www.aca-europe.eu/>
- Jordana, J. i Levi-Faur, D. (2004). The Politics of Regulation in the Age of Governance. U J. Jordana & D. Levi-Faur (ur.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (str. 1-28). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Koch, Charles H. (1996). James Landis: The Administrative Process. *Administrative Law Review*, 48(3), 419-433.
- Kommers, Donald P. & Miller, Russell A. (2012). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany: Revised and Expanded*. Durham (USA), London (UK): Duke University Press.
- Koprić, I. (2011). Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 2(1), 1-40.
- Koprić, I., Musa, A. & Đulabić, V. (2008). Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8(3), 647-688.
- Koprić, I. (2009). Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U *Zbornik radova drugog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija* (str. 27-49). Skopje, Makedonija: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij.
- Koprić, I. (2013). Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore. U V. Đulabić (ur.), *Agencije u Hrvatskoj* (str. 1-29). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Kostadinov, B. (2011). Ustavni identitet. U Bačić, A. (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (str. 305-337). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Krapac, D. (2014). *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Levi-Faur, D. (2011a). Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810-829.
- Levi-Faur, D. (2011b). The Regulatory State and Regulatory Capitalism: An Institutional Perspective. U Levi-Faur, D. (ur.), *Handbook on the Politics of Regulation* (str. 662-672). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Lessing, L. i Sunstein, Cass R. (1994). The President and the Administration. *Columbia Law Review*, 94(1), 1-123.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of public policy*, 17(2), 139-167.
- Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4(1), 5-28.

- Majone, G. (2001). Non-majoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157(1), 57-78.
- Majone, G. (1999). The Regulatory State and its Legitimacy Problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24.
- Mecanović, I., Zima, P. & Novosel-Dolnjak, Z. (2012). *Državne (regulatorne) i javne agencije*. Osijek, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Miller, Geoffrey P. (1986). Independent Agencies. *The Supreme Court Review*, 1986, 41-97.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Musa, A. (2013). Dobro upravljanje u hrvatskim regulacijskim agencijama: prema pravnom okviru. U V. Đulabić (ur.), *Agencije u Hrvatskoj* (str. 103-152). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Omejec, J. & Banić, S. (2012). Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 309-324.
- OECD (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris, France: OECD Publishing, dostupno na <http://www.oecd.org/>
- OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Germany*. Paris, France: OECD, dostupno na <http://www.oecd-ilibrary.org/>
- OECD (2014a). *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, France: OECD Publishing, dostupno na <http://www.oecd.org/>
- OECD (2014b). *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, France: OECD Publishing, dostupno na <http://www.oecd.org/>
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris, France: OECD, dostupno na <http://www.oecd.org/>
- Petrović, S. (2008). Pojam i uloga nezavisnih regulatora. *Pravo u gospodarstvu*, 47(3), 462-489.
- Pirnat, R. (2007). Liberalizacija gospodarskih javnih službi. *Javna uprava*, 43(1), 63-80.
- President's Committee on Administrative Management (1937). *Administrative Management in the Government of the United States (Brownlow Committee Report)*, dostupno na <http://www.polisci.wisc.edu/>
- Pusić, E. (1954). *Američka uprava*. Zagreb, Hrvatska: Matica hrvatska.
- Pusić, E. (1989). *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb, Hrvatska: Globus.
- Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž. & Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Pieroth, B. & Silberkuhl, P. (2008). *Die Verfassungsbeschwerde: Einführung – Verfahren Grundrechte*. Münster, Njemačka: ZAP.
- Singh, Mahendra P. (2001). *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer, Njemačka: Science & Business Media.

- Smerdel, B. (1986). *Evolucija predsjedničke vlade u SAD-u: Kongresni veto*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Smerdel, B. (2014). In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64(4), 513-534.
- Smerdel, B. (2012a). Nezavisni regulatori i vladavina prava – hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva. U J. Barbić & M. Giunio (ur.), *Zbornik 50. jubilar-nog susreta pravnika: Opatija '12* (str. 35-56). Zagreb, Hrvatska: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu.
- Smerdel, B. (2012b). Platypus Reconsidered: How to Integrate Independent Regulators into the Croatian Constitutional Order. U N. Bodiroga Vukobrat, G. Sander, S. Barić (ur.), *Regulierungsagenturen im Spannungsfeld von Recht und Ökonomie* (str. 11.-24). Hamburg, Njemačka: Verlag Dr. Kovač.
- Smerdel, B. (2006). Regulatorne agencije. *Informator*, 5432, 1-3.
- Smerdel, B. (2013). *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Staničić, F. (2010). Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. *Pravo u gospodarstvu*, 49(5), 1341-1378.
- Staničić, F. (2013). Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj. U *Zbornik radova četvrtog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija* (str. 61-90). Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij.
- Stone Sweet, A., & Thatcher, M. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Strauss, Peter, L. (1984). The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. *Columbia Law Review*, 84(3), 573-669.
- Sunstein, Cass, R. (2000). Nondelegation Canons. *The University of Chicago Law Review*, 67(2), 315-343.
- Ured OSCE-a za slobodu medija, Bosna i Hercegovina (2012). *Zakonodavni okvir u vezi s Regulatornom agencijom za komunikacije*. OSCE, dostupno na <http://www.osce.org/bs/>
- U.S. Department of Justice (1985). *Address of the Honorable Edwin Meese III Attorney General of the United States before The Federal Bar Association*. Detroit, dostupno na <http://www.justice.gov/>

Internetski izvori

- <http://ec.europa.eu/competition/>
<http://ec.europa.eu/justice/data-protection/>
<https://ec.europa.eu/digital-agenda/>
<http://ec.europa.eu/transport/>
<http://www.right2info.org/>

Propisi

- Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13.
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14.
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02.
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14.
- Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.
- Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14.
- Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, NN 140/05, 154/11, 12/12.
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13.
- Zakon o poštanskim uslugama, NN 144/12, 153/13.
- Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120 /12.
- Zakon o tržištu toplinske energije, NN 80/13, 14/14, 102/14.
- Zakon o tržištu plina, NN 28/13, 14/14.
- Zakon o tržištu električne energije, NN 22/13.
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14.
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09, 80/13.
- Administrative Procedure Act, 60 Stat. 237, 1946.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949; BGBl., S 1.-BGBl. I S. 2438.
- Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG; 1951; BGBl. I S. 243, BGBl. I S. 1473, BGBl. I S. 3463.
- Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. 1920, 1945. i dalje.
- Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen, Eisenbahngesetz-EisbG; BGBl., 60/1957 idF BGBl., 89/14.
- Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes, Postmarktgesetz-PMG; BGBl., 123/2009 idF BGBl., 96/13.
- Bundesgesetz über die Regulierungsbehörde in der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft, Energie-Control-Gesetz-E-ControlG; BGBl., 110/10 idF BGBl., 174/13.
- Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde, Finanzmarkt aufsichtsbehördengesetz-FMABG; BGBl., 97/2001 idF BGBl. I, 117/2015.
- Bundesgesetz, mit dem ein Telekommunikationsgesetz erlassen wird, Telekommunikationsgesetz-TKG; BGBl., 70/2003 idF BGBl., 44/2014.
- Ústava České Republiky, 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona 347/97, 300/00, 448/01, 395/01, 515/02 Sb., 319/09, 71/12. a 98/13 Sb.

Zákon o Ústavním soudu, 182/93, 331/93, 236/95, 77/98, 18/00, 132/00, 48/02, 202/02, 320/02, 114/03, 120/04, 83/04, 234/06, 342/06, 227/09, 404/12, 275/12, 303/13 Sb.

Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České Republiky, 2/1969 Sb, i dalje.

Zákon soudní řád správní, 150/02 Sb. i dalje.

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

Zakon o Ustavnem sodišču, Uradni list RS 15/94, 64/01, 51/07, 64/07 i 109/12.

Zakon o državni upravi, Uradni list RS 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05, 89/07, 126/07, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS 105/06, 109/12.

Zakon o javnih agencijah, Uradni list RS 52/02, 51/04, 33/11.

Zakon o elektronskih komunikacijah, Uradni list RS 109/12.

Energetski zakon, Uradni list RS 17/14.

Zakon o zavodih, Uradni list RS 12/91, 8/96, 36/00, 127/06.

Zakon o javnih skladih, Uradni list RS 77/08, 8/10.

Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11.

Ústava Slovenskeje Republike, 460/92 Zb., 244/98, 9/99, 90/01, 140/04, 323/04, 463/05, 92/06, 210/06, 100/10.

Magyarország Alaptörvénye, Magyar Közlöny 43/2011, 163/2013.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS 98/06.

Zakon o javnim agencijama, Službeni glasnik RS 18/05 i 81/05 – ispr.

Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, pročišćene inačice MVEP.

Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama), SL L 95.

Direktiva 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, SL L 52.

Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281.

Direktiva 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ SL L 145/1.

Direktiva 2004/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ponudama za preuzimanje. Tekst značajan za EGP, SL L 142.

- Direktiva 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2004. o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu i o izmjeni Direktive 2001/34/EZ, SL L 390
- Direktiva 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja u trgovanje te o izmjeni Direktive 2001/34/EZ. Tekst značajan za EGP, SL L 345
- Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ, SL L 1.
- Direktiva 2009/140/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o izmjeni Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulacijskom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, Direktive 2002/19/EZ o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme te Direktive 2002/20/EZ o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, SL L 337.
- Direktiva 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog europskog željezničkog prostora, SL L 343.
- Direktiva 2009/73/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/55/EZ, SL L 211.
- Direktiva 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ. Tekst značajan za EGP, SL L 211.

Sudska praksa

- BVerfGE 134, 141 – Beobachtung von Abgeordneten, 2013.
- BVerfGE 135, 317 – ESM-Vertrag, 2014.
- BVerfGE 19, 229-241 – TK regulierung, 2011.
- Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919, 1983.
- Odluka USRH U-II-2806/2006 od 30. siječnja 2008., NN 21/08.
- Odluka USRH U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015., NN 43/15.
- Odluka USRH U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., NN 46/15.
- Rješenje USRH U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., NN 42/12.

CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY CONTROL OVER INDEPENDENT REGULATORY BODIES

Summary

*One of the fundamental tasks of the Constitutional state is to protect the rights of its citizens, which is largely achieved through effective mechanisms of control of constitutionality and legality of administrative bodies and legal entities with public authorities. First part of this paper seeks to determine the fundamental function of independent agencies in Croatian constitutional order, at least in material sense, and to examine the concrete obligations in terms of functional independence of these administrative organizations arising from the *acquis communautaire*. The central part deals with efficiency issues of the control mechanisms for constitutionality and legality of operations of functionally and politically independent agencies in the Republic of Croatia. The final part of the paper analyses the comparative examples of the same mechanisms in a number of continental European countries with similar legal and administrative traditions. Particular emphasis was placed on the mechanisms of abstract and concrete control of constitutionality and legality of implementing regulations and the supervision of the constitutionality and legality of individual acts adopted by the independent administrative bodies, and applied mechanisms of administrative and hierarchical control. The conclusion seeks to give some feasible suggestions for strengthening of the control mechanisms in the Republic of Croatia.*

Keywords: independent regulators, control of constitutionality and legality, constitutional complaint, administrative control