

IZAZOVI USKLAĐIVANJA OVLAŠTI REGULATORNIH AGENCIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ S PRAVNOM STEČEVINOM EUROPSKE UNIJE

*Regulatorne agencije imaju vrlo važnu ulogu u hrvatskom pravnom poretku. Njihova uloga kao regulatora različitih tržišta i usluga koje se na tim tržištima nude je ključna kako bi se osiguralo da potrošači dobiju najbolju moguću uslugu i da ponuđači tih usluga djeluju u skladu sa zakonom i zahtjevima pravila koja reguliraju tržišno natjecanje. Njihov razvoj u Republici Hrvatskoj je bio, a i dalje je, opterećen pretjeranom politizacijom s jedne strane te nedovoljnom kontrolom, s druge strane. Međutim, regulatorne agencije su se uspostavile kao važan dio hrvatske javne uprave sa širokim regulatornim ovlastima. Iako je Republika Hrvatska pristupila Europskoj uniji u srpnju 2013. godine, potreba za postizanjem usklađenja s *acquis communautaire* je postojala i prije tog vremena, tijekom naših pristupnih pregovora. Zbog ovog razloga domaće je zakonodavstvo, što se regulatornih agencija tiče, uglavnom usklađeno s *acquis*. Međutim, pravo EU se neprestano mijenja, pa postoje brojna nova pravna pravila koja se tiču regulatornih ovlaštih regulatornih agencija glede izricanja upravnih kazni i sankcija kada dođe do kršenja europskog prava koje uređuje određena tržišta. Europsko pravo omogućava državama članicama odabir između više metoda prilikom propisivanja načina za izricanje novčanih kazni i sankcija: samostalno izricanje sankcija, kolaborativno izricanje sankcija s drugim tijelima ili prebacivanje izricanja sankcija na sudove. U Republici Hrvatskoj u primjeni je sustav u kojemu sankcije izriču sudovi, uz iznimku Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Međutim, potrebno je razmotriti je li izabrana najbolja mogućnost ili postoje i druge, bolje, mogućnosti unutar našeg pravnog sustava.*

Ključne riječi: regulatorne agencije; prekršajno pravo; pravna stečevina; usklađivanje.

1. UVOD

U našem pravu, regulatorne agencije su se pojavile početkom stoljeća, kao „eho“ regulatornih agencija koje su se ponajprije razvile u Sjedinjenim Američkim Državama, ali i onih koje su se razvile u Europskoj uniji. Oko

* Dr.sc. Frane Staničić, docent na Katedri za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at Chair of Administrative Law Faculty of Law, University of Zagreb Faculty of Law University of Zagreb): frane.stanicic@pravo.hr

regulatornih agencija se u svijetu već dugi niz godina „lome koplja“, pa mnogi smatraju kako su one prijetnja ustavnopravnom poretku, kako se radi o četvrtoj vlasti koja uzurpira ovlasti koje joj ne pripadaju itd. Regulatorne agencije, s druge strane, nesporno obavljaju nužnu djelatnost nadzora nad raznoraznim tržištima, na taj način štiteći tržišno natjecanje, ali i, ne manje važno, osiguravajući da potrošači dobiju što je moguće kvalitetniju uslugu. Osim toga, putem regulatornih agencija potrošači mogu zaštititi svoja prava. Budući da regulatorne agencije nadziru tržišta, primjerice kapitala, osiguranja, telekomunikacija, energije itd., moraju imati na raspolaganju učinkoviti sustav sankcija kako bi se osiguralo da oni koji krše pravila mogu biti sankcionirani. Veliki dio regulative koja uređuje nadzor nad spomenutim tržištima uređena je europskim pravom, tj. uredbama i direktivama. Taj pravni okvir zahtijeva od država članica da osiguraju učinkovit sustav sankcija, pri čemu ostavlja na volju državama članicama način na koji će to provesti. Moram naglasiti da je tome tako za sada. Sasvim je zamisliv scenarij u kojem će institucije Unije propisati jedinstven način ostvarivanja učinkovitog sustava sankcija nekom uredbom, pa će i RH morati primjenjivati takav sustav. Za sada, kako sam naveo, države članice mogu birati hoće li, u svrhu uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija regulatorne agencije upravne kazne (novčane) i sankcije izricati samostalno, zajedno s drugim tijelima ili će sankcije, na inicijativu regulatorne agencije, izricati sudovi.

U RH je u primjeni treći sustav. Naime, regulatorne agencije su, sukladno odredbama Prekršajnog zakona (dalje u radu: PZ)¹, ovlaštene tužitelji². Naime, nedvojbeno je da su regulatorne agencije pravne osobe s javnim ovlastima, o čemu detaljnije *infra*. Navedeno znači da imaju pravo pred nadležnim prekršajnim sudom pokrenuti prekršajni postupak, za prekršaje

¹ NN 107/07, 39/13, 157/13 i 110/15.

²„(1) Ovlaštene tužitelji su:

1. državni odvjetnik,
2. tijelo državne uprave,
3. pravna osoba s javnim ovlastima,
4. oštećenik.“ – čl. 109. st. 1. PZ-a.

„(1) Pravne osobe koje imaju javne ovlasti, ovlaštene su za prekršajni progon za one prekršaje koji su propisani u području javnih ovlasti koje imaju.

(2) Pravna osoba s javnim ovlastima u tijeku prekršajnog postupka poduzima sve radnje na koje je po zakonu ovlaštena putem osobe koju za to ovlasti kao svog predstavnika.“ – čl. 112. PZ-a.

koji su im stavljeni u nadležnost, podnošenjem optužnog prijedloga. Po provedenom prekršajnom postupku, prekršajni sud izriče sankciju.

U radu ću pokazati kako je postojala potreba za izmjenom našeg zakonodavstva zbog novih direktiva Europske unije, koja je i provedena Zakonom o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona (dalje u radu: ZIDPZ)³. Analizirat ću potrebu za navedenim izmjenama i usporediti provedene promjene s potrebama *acquisa* te pokazati jesu li promjene inaugurirane navedenim ZIDPZ-om adekvatne i jesu li rezultirale adekvatnim usklađivanjem s *acquisom*. Osim toga, analizirat ću različite mogućnosti uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija koji zahtijeva europska pravna stečevina i ispitati kvalitetu sustava kojega smo uspostavili, kao i predložiti eventualne promjene u našem sustavu. U radu ću se osvrnuti i na postojanje upravno-kaznenih mjera u pravnom sustavu RH, za koje smatram da predstavljaju anomaliju u sustavu koju bi iz sustava trebalo ukloniti zbog njihove nesukladnosti s Ustavom Republike Hrvatske.⁴

2. REGULATORNE AGENCIJE

Regulatorne agencije pojavljuju se, kao organizacijski oblik, prvi puta u Sjedinjenim Američkim Državama. No, one nisu vezane isključivo za SAD pa ih već u 19. st. nalazimo i u skandinavskim zemljama kao „izvršne agencije“.⁵ Regulatorne agencije nastale su u SAD-u kao pokušaj odgovora na nemogućnost lokalnih vlasti da se nose sa sve snažnijim i konsolidiranim privatnim sektorom glede reguliranja brojnih komunalnih usluga, posebno nakon što su neke komunalne usluge (ceste, željeznice) počele prelaziti lokalne, pa čak i državne granice.⁶ Prva regulatorna agencija u SAD-u osnovana je 1887. godine (*Interstate Commerce Commission*). U pravilu, osnivač agencija je Kongres koji „ima široku ovlast kada stvara upravne agencije da bi izvršio svoju misiju.“ U SAD-u, agencije mogu biti kako one koje donose opća pravila, u postupku koji nalikuje zakonodavnom, tako

³ NN 110/15.

⁴ NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst i 05/14 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

⁵ Tako se navodi da u skandinavskim zemljama, posebno Švedskoj i Norveškoj, još od ranog 19. stoljeća postoji tradicija odvajanja *policy* poslova od izvršnih u smislu provedbe utvrđene politike i pružanja usluga, koji se povjeravaju agencijama (izvršne agencije). V. u: *Koprić et al* 2008, 663.

⁶ Opširnije o razvoju regulatornih agencija u SAD-u v. u *Bajakić* 2010, kao i *Vučković* 2015.

i one koje rješavaju od slučaja do slučaja, u postupku koji nalikuje sudskom, ali nemaju ovlast donošenja općih akata, odnosno normiranja.

Regulatorne agencije koje se analiziraju u ovom radu, odnosno agencijama koje bi bile regulatorne smatram one koje donose opća pravila i mogu odlučivati u pojedinačnim slučajevima.⁷

U EU je uređenje položaja i ovlasti regulatornih agencija u najvećoj mjeri ostavljeno nacionalnim zakonodavcima svake države članice. Izvorima europskoga prava propisuje se samo minimum ovlasti koje moraju imati regulatorna tijela da bi mogla uredno i učinkovito obavljati poslove iz svoje nadležnosti.⁸ Dodatno, iako *Yataganas* definiira četiri modela prema kojima se osnivaju i funkcioniraju agencije u EU: regulatorni, monitoring, suradnički i izvršni model, pri čemu sva četiri modela formalno čine regulatorni tip agencija⁹, može se reći da te agencije nisu „prave“ regulatorne agencije. Budući da isključivo Europska komisija ima pravo općeg normiranja, temeljem delegiranih ovlasti, to agencije EU ni ne mogu donositi opća pravila, ali nesumnjivo je njihov doprinos normiranju Komisije značajan.¹⁰ Nakon *Meroni* slučaja¹¹, Europski je sud jasno ustvrdio da se agencijama mogu povjeriti samo izvršne, a ne i regulatorne ovlasti, tako da osnivanje regulatornih agencija s ovlastima na normiranje nije moguće.¹² *Meroni* doktrina je ograničavajuća glede ovlasti koje agencije Unije imaju, i koje se uslijed toga ne mogu nazivati regulatornim agencijama kakve postoje u Sjedinjenim Američkim Državama ili i u državama članicama. Naravno da je posljedica zabrane delegiranja diskrecijskih ovlasti smanjenje utjecaja agencija Unije na procese koji se odvijaju na tržištima država članica koje reguliraju njihove, domaće, regulacijske agencije, što stvara relativno velike probleme u praksi. Međutim, u posljednje vrijeme se agencijama EU daju određene regulatorne ovlasti i pravo na diskrecijske ovlasti, što je svojom praksom¹³ dozvolio i

⁷ Staničić 2013., 63.

⁸ Čulinović Herc & Zubović 2013, 375.

⁹ Koprić et al 2008, 671. i 672. Derđa dijeli agencije EU na neovisne, izvršne i ostale agencije. V. u: Derđa 2012, 86-92.

¹⁰ Tako i Koprić et al 2008, 673. i 677, Staničić 2010., 1344.

¹¹ C-9/56, *Meroni v. High Authority of the European Coal and Steel Community*.

¹² Tako i Derđa 2012, 87. V., detaljnije, u Bilić et al 2011, 243.

¹³ C-270/12, *United Kingdom v Parliament and Council* (ESMA presuda). U ovoj je presudi Sud, kako neki autori smatraju, ublažio *Meroni* doktrinu, ali i dalje smatrajući kako

Sud EU, navodeći kako se takvim širenjem ovlasti nije prekršila *Meroni* doktrina, pa se i u EU agencije polako približavaju američkom modelu regulatornih agencija.¹⁴ Kao primjeri takvih „tričetvrt“ regulatornih agencija mogu se navesti EASA (*European Aviation Safety Agency*) i ESMA (*European Securities and Market Authority*). Kod ESMA-e radi se o tome da je ova agencija 2012. godine dobila široke nadzorne ovlasti, a sukladno čl. 73. Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju (dalje u tekstu: EMIR Uredba).¹⁵

Općenito, da bi se neko tijelo nazivalo regulatornom agencijom, mora imati dovoljno moći da ostane neovisno o državnoj upravi, što se odnosi na autonomiju od centralne uprave. Neovisnost regulatornih agencija se sastoji od nekoliko komponenti. Pravne neovisnosti, organizacione neovisnosti, financijske neovisnosti te personalne neovisnosti (teorija plijena). Dakako, neovisnost se ne smije tumačiti na način da imaju pravo na arbitrarno djelovanje ili da ih se ne smije kontrolirati. One moraju odgovarati predstavničkom tijelu, prema tome moraju biti politički odgovorne, zatim nad njima mora postojati sudska kontrola, mora postojati i kontrola učinkovitosti, kao i njihova financijska odgovornost.¹⁶

a. Regulatorne agencije u Republici Hrvatskoj

Prihvaćajući određena europska zakonodavna rješenja, u RH su se sredinom 90-tih godina 20. st. počele osnivati agencije. Prva takva agencija¹⁷ kod nas, koja u vrijeme svog osnivanja nije bila „prava“ regulatorna agencija, budući da nije imala ovlast općeg normiranja, bila je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, osnovana 1995. godine Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja

ju i dalje mora primjenjivati i kako je i dalje potrebno održavati institucionalnu ravnotežu. Međutim, smatra Sud, pravni okvir koji je postavljen glede ESMA-e (regulatorna zajednica regulatora financijskih tržišta), iako daje ESMA-i određene regulatorne ovlasti, ipak ne prelazi okvire zadane *Meroni* doktrinom.

¹⁴ *Gerardin* 2005, 213, 219-220, *Hofmann et al* 2011, 243., *Pelkmans & Simoncini* 2015, *Simoncini* 2015, 310-342.

¹⁵ SI L 201/1 od 27. srpnja 2012.

¹⁶ *Staničić* 2013, 64. Detaljnije u: *Bilić et al* 2011, 247-249.

¹⁷ Prvu od rijetkih klasifikacija agencija u RH dao je *Koprić*. Detaljnije v. u: *Koprić* 2008, 39.

Potom analizu i klasifikaciju agencija u hrvatskoj pravnoj teoriji daju *Koprić i Musa*, razlikujući tri tipa agencija: regulatorne agencije, izvršne agencije i ekspertno-razvojne agencije. V. u: *Koprić & Musa* 2011, 35-40.

(NN 45/95). Osnovana je kao samostalna pravna osoba odgovorna Saboru, čijim je radom rukovodio ravnatelj.¹⁸

Oko definiranja regulatornih agencija „lome se koplja“ već niz godina. Tako se primjerice u pravnoj teoriji ističe kako se regulatornim agencijama trebaju smatrati samo samostalne pravne osobe javnog prava odvojene od ministarstva, osnivane u ime Republike Hrvatske zakonom ili uredbom Vlade na nacionalnom nivou, u svrhu obavljanja upravnih poslova, regulacije određenog sektora ili sl. u određenom specijaliziranom području, sa zadacima koji obuhvaćaju donošenje pravnih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenja provedbe javne politike, odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje potvrda, licenci i sl. te koje imaju određeni stupanj autonomije, ali koje su ujedno podvrgnute i različitim mehanizmima kontrole.¹⁹

Međutim, za potrebe ovog rada, potrebno je naglasiti da su u hrvatskoj pravnoj literaturi postavljeni neki ključni kriteriji koje pravna osoba mora zadovoljavati da bi se smatrala regulatornom agencijom: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da imaju ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena.²⁰ Ovim kriterijima dodaju se²¹ još dva, jedan obvezni: da su osnovane zakonom, i drugi fakultativni: da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti. Naime, Vlada RH nema mogućnost osnivanja RA uredbama budući da se javne ovlasti mogu prenijeti samo zakonom, sukladno čl. 117. st. 2. Ustava.

Danas, sukladno navedenim kriterijima, u RH postoji pet regulatornih agencija²²:

¹⁸ V. u *Staničić* 2010, 1351., *Barić & Derđa* 2010, 3.

¹⁹ V. *Musa* 2009, 408.

²⁰ *Staničić* 2010, 1359.-1360, *Turudić* 2013, 221. Slično i *Koprić & Musa* 2011, 39.

²¹ *Staničić* 2013, 65.

²² Većina autora koji se bave regulatornim agencijama navodi da ih u RH ima osam. Tako i *Čulinović Herc & Zubović* 2013, 377, *Turudić* 2013, 220 i 221, *Staničić* 2013, 1352-1353, *Barić & Derđa* 2010, 3.

Popović navodi sedam regulatornih agencija, ali u njih uvjetno ubraja i Hrvatsku narodnu banku. V. u: *Popović* 2012, 273. HNB se nikako ne može podvoditi pod agenciju, pa ni uvjetno. Naime, Ustav definira HNB kao „središnju banku“ RH, i ako se za neko tijelo u našem pravnom sustavu može navesti da je *sui generis* pravna osoba, onda se to može ustvrditi za HNB.

1. Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), osnovana Zakonom o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga²³ 2005. godine.
2. Agencija za elektroničke medije (AEM), osnovana Zakonom o elektroničkim medijima²⁴ 2009. godine (preteča Vijeće za elektroničke medije osnovano 2003. godine).
3. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), osnovana Zakonom o elektroničkim komunikacijama²⁵ 2008. godine (preteča Vijeće za telekomunikacije).
4. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), osnovana Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja²⁶ 1995. godine (s radom započela 1997. godine).
5. Hrvatska agencija za regulaciju energetske djelatnosti (HERA), osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti²⁷ 2004. godine.

Navedene agencije nisu, dakako, jedine agencije u Republici Hrvatskoj. Postoje i nezavisne agencije, formalno bez regulatornih ovlasti, ali s velikom moći posebno na području prirodnih monopola, kao što je energetika.²⁸ Od početka devedesetih godina 20. stoljeća osnovane su i

Neki autori navode da u RH postoji 12 regulatornih agencija, uvrštavajući među njih, primjerice, Agenciju za lijekove i medicinske proizvode (HALMED). V. u: *Koprić & Musa* 2011, 38 i 39.

Od uobičajeno spominjanih osam RA isključio sam Agenciju za sigurnost željezničkog prometa jer do 1. srpnja 2013. godine nije imala ovlast donošenja općih akata. Ona je tu ovlast dobila stupanjem na snagu Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog prometa (NN 82/13, 18/15 i 110/15) budući da, sukladno tom Zakonu, ima pravo donošenja obvezujućih mjera za sigurnost željezničkog sustava i uputa o načinu obavljanja poslova iz svoje nadležnosti (čl. 11. st. 1.) Međutim, ni prema novom Zakonu neće zadovoljavati kriterij odgovornosti samo Saboru, budući će i dalje odgovarati Vladi. Isključio sam, inače spominjanu kao regulatornu agenciju i Agenciju za javno-privatno partnerstvo koja nema pravo na donošenje općih akata i koja također odgovara Vladi RH. Također, došlo je do spajanja Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU) i Hrvatske agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM) u jedinstveni HAKOM.

²³ NN 140/05 i 12/12.

²⁴ NN 153/09, 84/11, 94/13 i 136/13.

²⁵ NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14.

²⁶ NN 79/09 i 80/13.

²⁷ NN 120/12.

²⁸ *Bilić et al* 2011, 231. Tako u RH postoji Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, osnovan Zakonom o Centru za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija, NN 25/12 i 120/12.

agencije za hranu, zaštitu okoliša, obalni i linijski promet, akreditacijska agencija, agencija za malo gospodarstvo i mnoge druge.

3. ZAHTJEVI EUROPSKE PRAVNE STEČEVINE GLEDE OSTVARIVANJA UČINKOVITOG SUSTAVA SANKCIJA

Općenito, područje upravnih (administrativnih) sankcija je pod velikim utjecajem EU prava. Ono je proširilo širinu izricanja administrativnih sankcija dodajući razne sankcije u paletu sankcija u nacionalnim pravima.²⁹ Kako je već navedeno, ovlasti regulatornih agencija, sukladno europskom pravu, moraju osigurati ostvarenje „učinkovitog sustava sankcija“. Naime, države članice dužne su uspostaviti sustav u kojemu će se za povredu pravila moći izricati kazne koje će biti „učinkovite, razmjerne i odvraćajuće“.³⁰

Za sada je i uredbama i direktivama ostavljeno na volju državama članicama da odluče koji će sustav izabrati. Naime, sukladno europskoj regulativi, države članice mogu izabrati jedan od sljedeća tri sustava izricanja sankcija, odnosno uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija, a kako bi mogle obavljati svoju regulatornu funkciju:

1. izravno izricanje sankcija od strane regulatorne agencije ili
2. u suradnji s drugim državnim tijelima ili

²⁹ *Moor-van Vugt* 2012, 40.

³⁰ V. čl. 12. st. 1. EMIR Uredbe. Sukladno navedenoj Uredbi, kazne se trebaju temeljiti na smjernicama koje je donijela ESMA (European Securities and Markets Authority) radi promicanja konvergencije i međusektorske dosljednosti sustava kazni u financijskom sektoru.

V. i čl. 41. Uredbe (EU) br. 236/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (SI L 86/1 od 24. ožujka 2012.)

V. i čl. 48. st. 1. Direktive 2011/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova i o izmjeni direktiva 2003/41/EZ i 2009/65/EZ te uredbi (EZ) br. 1060/2009 i (EU) br. 1095/2010 (SI L 174/1 od 1. srpnja 2011.).

V. i čl. 99. st. 1. i 2. Direktive 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (SI L 302/76 od 17. studenog 2009.).

Neke direktive ovome dodaju i da sankcije moraju biti „primjerene“. V., primjerice, čl. 21.a Direktive 2002/21/EU izmijenjenu i dopunjenu Direktivom 2009/140/EU, SI L 180/1 od 24. travnja 2002.

3. podnošenjem odgovarajućeg zahtjeva nadležnom sudu.³¹

Neke direktive EU razlikuju i dodatni, četvrti sustav izricanja sankcija, pa možemo reći da države članice mogu izabrati između sljedećih sustava u kojemu regulatorne agencije sankcije izriču:

1. izravno;
2. u suradnji s drugim tijelima vlasti;
3. vlastitom odgovornošću putem delegiranja takvim tijelima;
4. podnošenjem zahtjeva nadležnim sudskim tijelima.³²

Vežano za izricanje sankcija, neizbježno je pitanje njihove visine, kada govorimo o novčanim kaznama, kao i o njihovom trajanju, kada govorimo o drugim vrstama sankcija (primjerice, zabrana obavljanja određene djelatnosti). Tako Transparency Direktiva propisuje da novčana kazna za pravnu osobu može dosegnuti iznos do 10.000.000,00 eura ili do 5% ukupnog godišnjeg prometa prema zadnjim dostupnim izvještajima.³³

U odnosu na fizičke osobe, navedeni propisi EU ne prave razliku čine li navedene osobe prekršaj u svojstvu odgovorne osobe u pravnoj osobi, ili u svojstvu osobe koja obavlja neko samostalno zanimanje, ili pak u svojstvu

³¹ V., tako, čl. 33. st. 1. Uredbe (EU) br. 236/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavaња obveza (SL L 86/21 od 24. ožujka 2012.).

³² Čl. 17. Direktive 2013/50/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjenama Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu, Direktive 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja u trgovanje i Direktive Komisije 2007/14/EZ o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Direktive 2004/109/EZ (dalje u tekstu: Transparency Direktiva, SL L 294/13 od 6. studenog 2013.).

³³ Isto ili slično određuju i drugi propisi EU: Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176/338 od 27. lipnja 2013.), Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173/190 od 12. lipnja 2014.), ili Direktiva 2014/91/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o izmjeni Direktive 2009/65/EZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) u pogledu poslova depozitara, politika nagrađivanja i sankcija.

(običnog) građanina. Kao u slučaju pravnih osoba, propisi Europske unije koji reguliraju navedena područja i u odnosu na fizičke osobe, također, postavljaju granicu općeg maksimuma novčane kazne koja se može propisati i izreći daleko iznad maksimuma kojeg propisuje PZ. Primjerice, Transparency Direktiva propisuje da novčana kazna za fizičku osobu može dosegnuti iznos do 2.000.000,00 eura ili iznos u visini do dvostrukog iznosa ostvarene dobiti ili spriječenog gubitka (uzima se viši iznos ako je to moguće utvrditi).³⁴

Posebno je potrebno naglasiti i potrebu javne objave (ponekad i nepravomoćnih) odluka o kažnjavanju prekršitelja regulative. Naime, propisi EU zahtijevaju da se radi pravodobnog obavještanja javnosti na internetskim stranicama nadležnih tijela objavljuju informacije o izrečenim „administrativnim mjerama i sankcijama“, pa čak i prije njihove pravomoćnosti, kao i informacije o identitetu fizičkih ili pravnih osoba odgovornih za kršenje relevantnih propisa.³⁵

³⁴ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, dostupno na: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-pr> [25. 19. 2015.]. Isto ili slično određuju i drugi propisi EU: Direktiva 2014/91/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o izmjeni Direktive 2009/65/EZ u usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) u pogledu poslova depozitara, politika nagrađivanja i sankcija (SL L 257/186 od 28. kolovoza 2014.), Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173/349 od 12. lipnja 2014.), ili Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SI L 173/1 od 12. lipnja 2014.).

³⁵ V. čl. 48. st. 3. Direktive 2011/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SI L 147/1 od 1. srpnja 2011.), čl. 25. st. 2. Direktive 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 (SI L 345/81 od 31. prosinca 2013.).

„Države članice osiguravaju da nadležna tijela trebaju objaviti svaku odluku o sankcijama i mjerama uvedenim za kršenje ove Direktive bez nepotrebnog odlaganja, uključujući informacije o vrsti i karakteru kršenja i identitetu fizičkih ili pravnih osoba odgovornih za kršenje.” čl. 29. st. 1. 1 Transparency Direktive.

„Države članice osiguravaju da nadležna tijela odgovorna za nadzor financijskih, i kada je to potrebno, nefinancijskih drugih ugovornih strana, javno objavljuju svaku kaznu koja je nametnuta za povrede članaka 4., 5. i 7. do 11., osim ako bi to objavljivanje moglo ozbiljno ugroziti financijska tržišta ili prouzrokovati nerazmjernu štetu uključenim stranama. ...” čl. 12. st. 2. 3. EMIR Uredbe.

Na kraju, europski propisi zahtijevaju i postojanje mogućnosti izricanja trajne zabrane obavljanja određene djelatnosti. Tako, npr., čl. 70. st. 6. t. d) Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU³⁶ zahtijeva za ponovljena ozbiljna kršenja mogućnost izricanja trajne zabrane svakom članu upravljačkog tijela investicijskog društva ili drugoj fizičkoj osobi koju se smatra odgovornom za obavljanje upravljačkih zadaća u investicijskim društvima.

Prema tome, budući da EU, kao ni Europska komisija, nemaju mogućnosti samostalno implementirati europsku regulativu, ona se mora implementirati na nacionalnom nivou. Ta se dužnost može predati vladama ili nezavisnim regulatornim agencijama. Budući da i države često delegiraju ovlasti regulatornim agencijama, njihove ovlasti, ali i dužnosti su sve veće.³⁷ Obveza izricanja upravnih (administrativnih) kazni nastala je, u pravu EU još u doba Europske zajednice za ugljen i čelik kada je Komisija imala pravo izricati kazne tvrtkama koje su djelovale suprotno regulativi Zajednice.³⁸ Međutim, Komisija nikada nije imala ovlast djelovanja u državama članicama, u slučaju povreda europske regulative koju su trebale provoditi države članice. Zato je Sud pravde odlučio³⁹ da države članice imaju pravo nametati sankcije za povrede prava Zajednice, čak i kada u Ugovoru ili u sekundarnom zakonodavstvu nema eksplicitne pravne osnove za to.

4. OVLAŠTI REGULATORNIH AGENCIJA U IZRICANJU NOVČANIH KAZNI I SANKCIJA U HRVATSKOM PRAVU

4.1. Zakonodavno uređenje prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2015. godine

Ukoliko pogledamo zakonodavno uređenje prije stupanja na snagu ZIDPZ-a, 21. listopada 2015. godine, moram konstatirati kako ono nije bilo u skladu s regulativom EU, odnosno ne bi bilo u skladu s tom regulativom

³⁶ SL L 173/349 od 12. lipnja 2014.

³⁷ *Coen & Thatcher* 2008, 54 i 55.

³⁸ *Moor-van Vugt, A de* 2012, 6.

³⁹ C-180/95 *Draehmpahl* [1997] ECR I-2195.

nakon što bi istekli rokovi za implementiranje direktiva u naše zakonodavstvo.

Prema hrvatskom zakonodavstvu, regulatorne agencije su bile (i jesu i danas) ovlaštene tužitelji u prekršajnom postupku, uz iznimku AZTN-a, o čijim ovlastima će biti više riječi *infra*. Međutim, problem nije bio u činjenici što hrvatske regulatorne agencije nemaju ovlast izricanja sankcija, nego su „samo“ ovlaštenici za podnošenje optužnih prijedloga u prekršajnom postupku, pri čemu, dakle, sankciju izriče sud. Naime, kako sam pokazao *supra*, regulativa EU dozvoljava da se „učinkoviti sustav sankcija“ uspostavi na način da regulatorna agencija podnese odgovarajući zahtjev nadležnom sudu. Problem se pokazao u sljedećim elementima:

- 1) visina kazni
- 2) javna objava odluka o sankcijama
- 3) postojanje mogućnosti trajnog izricanja mjere zabrane obavljanja djelatnosti

Naime, sukladno regulativi EU, novčane kazne za pravne osobe prelaze iznose od deset milijuna eura, a za fizičke osobe mogu se izricati kazne do pet milijuna eura. Naš PZ dozvoljava izricanje kazni od do 2 milijuna kuna za pravne osobe i do milijun kuna za fizičke osobe, pa je očito da je trebalo omogućiti izricanje viših kazni.

Zatim, regulativa EU zahtijeva javnu objavu odluke o sankciji, bez obzira na to je li pravomoćna ili nije. U slučaju da se objavi nepravomoćna odluka o sankciji, tijelo koje objavi takvu odluku ima obvezu objaviti i da je protiv nje izjavljen pravni lijek, kao i ishod postupka po pravnom lijeku. Naš PZ nije omogućavao niti sudu da objavi, posebno nepravomoćnu, odluku, kao niti regulatornoj agenciji.

I treće, PZ nije predviđao mogućnost trajne zabrane obavljanja djelatnosti. Naime, sukladno čl. 54. PZ-a, sud je mogao izreći zaštitnu mjeru zabrane obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti, ali u trajanju od jednog mjeseca do jedne godine.

Sukladno navedenom, bilo je jasno da je potrebno provesti promjene u sustavu. RH se odlučila za zadržavanje postojećeg sustava uz nužne izmjene, te je ministar pravosuđa svojom odlukom od 5. lipnja 2014. godine osnovao Radnu skupinu za izradu nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i

dopunama Prekršajnog zakona koja je taj posao i obavila i na temelju njenog rada je nastao ZIDPZ.⁴⁰

4.2. Zakonodavno uređenje nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2015. godine

4.2.1. Podnošenje optužnih prijedloga

Sukladno PZ-u, regulatorne agencije (uz iznimku AZTN-a) predstavljaju ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku, odnosno imaju ovlast podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu. Naime, sukladno čl. 109. st. 1. PZ-a, među ovlaštene tužitelje spadaju i pravne osobe s javnim ovlastima. Kako su, nesporno, sve regulatorne agencije u RH pravne osobe s javnim ovlastima, to su sve one ovlašteni tužitelji u smislu čl. 109. st. 1. PZ-a. Prema tome, kada regulatorna agencija utvrdi postojanje prekršaja koji su propisani posebnim zakonima, a koji ulaze u njihovu nadležnost, ima obvezu podnijeti optužni prijedlog. Sukladno PZ-u, prekršajni postupak vodi nadležni prekršajni sud, samo na temelju podnesenog optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja (čl. 160. st. 1. PZ-a).

Prema tome, RH se odlučila za sustav u kojemu regulatorne agencije nemaju ovlasti na izricanje sankcija, što se nije promijenilo i nakon stupanja na snagu ZIDPZ-a, već sankcije izriču nadležni prekršajni sudovi. Danas je za sve prekršajne postupke koje pokrenu, podnošenjem optužnog prijedloga, regulatorne agencije nadležan Prekršajni sud u Zagrebu, sukladno čl. 94. st. 5. PZ-a⁴¹. Može se pojaviti problem određivanja mjesne nadležnosti u

⁴⁰ Autor ovog rada bio je član Radne skupine.

⁴¹ „Prekršajni sud u Zagrebu je isključivo mjesno nadležan za suđenje u postupcima koje kod suda pokreće ovlašteni tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima kojoj je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora.“. Navedena mjera je opravdana. Naime, postupci koje pokreću, svojim optužnim prijedlozima, regulatorne agencije su složeni i specifični te za njihovo rješavanje trebaju posebna znanja. Teško je za očekivati da će takvim znanjima uspješno ovladati svi suci na svim prekršajnim sudovima u RH, posebno kada uzmemo u obzir činjenicu da je za većinu postupaka, po logici stvari ionako nadležan Prekršajni sud u Zagrebu (sjedište većine okrivljenika je u Zagrebu, a sukladno čl. 98. st. 8., ako nije poznato mjesto počinjenja prekršaja, nadležan je sud prebivališta ili boravišta, odnosno sjedišta okrivljenika). Osim toga, ovo neće prouzročiti veće probleme u radu ovog suda, budući je broj optužnih prijedloga koje podnose regulatorne agencije relativno malen. Primjerice, HANFA je u razdoblju od 2006. do 2014. godine podnijela ukupno 420 optužnih prijedloga ili oko 47 godišnje (izvor: Godišnje izvješće za 2014, dostupno na <http://www.hanfa.hr/getfile/42617/Hanfa%20GI%2014.pdf> [22. 10. 2015.]).

slučajevima u kojima bi netko osporavao status „neovisnog regulatora“ ovlaštenom tužitelju koji je nesporno pravna osoba s javnim ovlastima, ali je upitno radi li se o „neovisnom regulatoru“ čiji je upravo takav status uspostavljen posebnim zakonom. Naime, rijetkost je da se u samom zakonu regulatorne agencije definira kao „neovisne regulatore“. Jedini takav primjer je HAKOM koji je Zakonom o elektroničkim komunikacijama definiran kao „nacionalna regulatorna agencija za obavljanje regulatornih i drugih poslova“ (čl. 5. st. 1.). Sve⁴² ostale regulatorne agencije definirane su, u pravilu, kao neovisna ili samostalna pravna osoba s javnim ovlastima.⁴³ Dakako, trebalo bi teleološki, a ne gramatički tumačiti odredbe zakona, pa bi se uvijek moglo zaključiti koje agencije spadaju pod pojam „neovisnog regulatora“, ali ni to neće uvijek biti jednostavno. Sada se, uvjetno govoreći, postigao konsenzus da HANFA, HAKOM, HERA i AZEM jesu regulatorne agencije, ali što je s onima koje će se tek osnovati ili onima čiji će se status mijenjati? Hoćemo li smatrati sve one koji na određeni način reguliraju neko tržište „neovisnim regulatorima“ ili će se morati uspostaviti određeni kriteriji? Na ova pitanja, nažalost, ne mogu dati drugačiji odgovor od onoga kojega sam dao *supra*, odnosno ponoviti da smatram regulatornim agencijama, pa onda i „neovisnim regulatorima“ one agencije koje zadovoljavaju uvjete koje sam *supra* postavio. Konačni odgovor dat će, kao i uvijek, sudska praksa.

4.2.2. Izdavanje prekršajnih naloga

Sukladno PZ-u, kao posebna odluka o prekršaju može se izdati prekršajni nalog (čl. 228. st. 1.). Prekršajnim se nalogom mogu izreći sve propisane prekršajnopravne sankcije osim kazne zatvora ili zaštitne mjere (osim zabrane upravljanja motornim vozilom). Ovlaštenici za izdavanje prekršajnog naloga su, između ostalih, „državne agencije osnivač kojih je Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske“ (čl. 229. st. 1. t. 3.). Budući je Hrvatski sabor osnivač svih regulatornih agencija koje je osnovao zakonom,

⁴² Sve one koje smatram regulatornim agencijama. Dakako, oko toga koje regulatorne agencije postoje nema konsenzusa u našoj znanstvenoj i stručnoj javnosti, niti postoji jedinstvena definicija „neovisnih regulatora“, tako da nije odabrana dobar način označavanja regulatornih agencija.

⁴³ V., primjerice, čl. 3. st. 1. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, čl. 7. st. 1. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, čl. 66. st. 1. Zakona o elektroničkim medijima, čl. 26. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

to su sve one ovlaštenici na izdavanje prekršajnih naloga. One mogu izdati prekršajni nalog ako su utvrdile prekršaj:

1. neposrednim opažanjem ili obavljenim nadzorom njihovih ovlaštenih službenih osoba pri obavljanju inspeksijskog ili drugog nadzora iz njihove nadležnosti, koje su o tome sačinile službenu bilješku ili zapisnik,
2. na temelju vjerodostojne dokumentacije, uključivši i zapisnik o očevidu nadležnog tijela,
3. upotrebom propisanih tehničkih uređaja ili provođenjem odgovarajućih propisanih laboratorijskih analiza i vještačenja.

Na prvi pogled, prekršajni nalog izgleda kao idealno sredstvo za izricanje sankcija, pa bi iz toga proizlazilo da je u RH u primjeni i prvi sustav koji je uređen regulativom EU u kojem regulatorne agencije samostalno izriču sankcije. Međutim, sukladno čl. 235. PZ-a, protiv prekršajnog naloga se može podnijeti prigovor, nakon kojega se vodi prekršajni postupak pred sudom, kao da prekršajnog naloga nije bilo. Prema tome, do donošenja sudske presude izrečeni prekršajni nalog nema pravnog učinka, što nije u skladu sa zahtjevom za ostvarivanjem „učinkovitog sustava sankcija“. Naime, sud tada provodi prekršajni postupak. Nakon otvaranja glavne rasprave, odnosno prije ispitivanja okrivljenika izdani se prekršajni nalog stavlja izvan snage rješenjem protiv kojega nije dopuštena žalba (čl. 238. st. 9. u vezi sa st. 10. istog čl.). Iz navedenog razloga regulatorne agencije rijetko izdaju prekršajne naloge. Relativna iznimka je HAKOM koji je u 2013. godini izdao 8 prekršajnih naloga, a podnio 7 optužnih prijedloga, pa proizlazi da više posežu za prekršajnim nalozima.⁴⁴

4.2.3. *Upravno-kaznene mjere*

U hrvatskom pravnom sustavu jedna se regulatorna agencija izdvaja od svih ostalih prema širini njenih ovlasti. Naime, AZTN ima ovlast, sukladno čl. 60-65. i čl. 70-73. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje u radu: ZZTN), izricanja upravno-kaznenih mjera. Naime, ostale agencije u slučajevima koji u njihovim sektorima odgovaraju povredama radi kojih AZTN može izricati upravno-kaznene mjere moraju podizati optužne prijedloge sukladno PZ-u,

⁴⁴ Izvor: Izvješće HAKOM-a za 2013. godinu, dostupno na: <http://www.sabor.hr/godisnje-izvjesce-o-raduhrvatske-agencije-za-post> [22. 10. 2015.]

koje rješavaju prekršajni sudovi. U slučaju AZTN-a, agencija započinje i završava postupak, dok sudsku zaštitu protiv rješenja kojim se određuju upravno-kaznene mjere pruža Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Jasno je da je, kada gledamo njene ovlasti, AZTN danas najmoćnija regulatorna agencija u RH, budući joj je dana ovlast da supstituira djelovanje prekršajnih sudova.⁴⁵

Geneza ove ovlasti AZTN-a, prema mojem mišljenju, ležala je u nedovoljno visoko postavljenoj granici visine novčanih kazni koje je propisivao PZ, a što sam već istaknuo kao problem pri provođenju usklađivanja našeg zakonodavstva s europskom regulativom. Drugi problem koji se isticao jest česta zastara u prekršajnim postupcima koje su vodili sudovi.⁴⁶ Davanjem ovlasti izricanja upravno-kaznenih mjera AZTN-u riješeni su, barem u postupcima koje vodi ova regulatorna agencija, navedeni problemi te se naše uređenje zaštite tržišnog natjecanja uskladilo s europskim. Naime, prema Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003. godine AZTN je imao ovlast provođenja postupka u slučaju sumnje da su određenim postupcima ugroženi interesi tržišnog natjecanja, ali nije imao ovlast izricanja sankcija. Naime, na temelju rješenja AZTN-a kojim je utvrđena povreda odredaba Zakona, on je prekršajnom sudu morao podnijeti zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka (kasnije optužni prijedlog) protiv poduzetnika i odgovorne osobe poduzetnika, a isključivo je prekršajni sud imao ovlast kazniti poduzetnika i odgovornu osobu poduzetnika za teške i ostale povrede zakonskih odredaba. Zastara prekršajnog progona nastupala je nakon tri godine (relativna), odnosno šest godina (apsolutna), a identični rokovi bili su propisani i za zastaru izvršenja prekršajnih sankcija. Sustav je korjenito izmijenjen donošenjem novog ZZTN koji je stupio na snagu 15. listopada 2010. Tim je Zakonom AZTN dobio ovlast samostalnog vođenja postupka i izricanja upravno-kaznenih mjera za zloporabe tržišta.⁴⁷

Ovlast vođenja postupka imaju radnici stručne službe - diplomirani pravnici s položenim pravosudnim ispitom (čl. 35. st. 3. ZZTN), a odluke donosi Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja. Za vođenje postupka i utvrđivanje postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere obvezatan je i radni staž u struci od najmanje četiri godine nakon položenog pravosudnog ispita

⁴⁵ V. u: *Staničić* 2013, 71.

⁴⁶ V. i u: *Derenčinović* 2014, 1.

⁴⁷ *Ibid*, str. 2.

(čl. 35. st. 4. ZZTN). Na sve postupke koje vodi AZTN primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku⁴⁸.

Na osnovi provedenog postupka, donosi se odluka o upravno-kaznenoj mjeri u maksimalnom iznosu od 10% prihoda poduzetnika ostvarenog u protekloj godini. Iznimno, poduzetniku može biti izrečena i tzv. simbolična upravno-kaznena mjera⁴⁹ ako u postupku bude utvrđeno da narušavanje tržišnog natjecanja nije bilo značajno, odnosno da nije imalo značajan negativan učinak na tržištu.

Postupak izricanja upravno-kaznene mjere detaljnije je reguliran dvjema uredbama koje je donijela Vlada. Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznenih mjera⁵⁰ sadržava odredbe koje reguliraju metodologiju izricanja upravno-kaznene mjere, olakotne i otegotne okolnosti i svrhu izricanja mjere, dok su Uredbom o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere⁵¹ propisani uvjeti pod kojima AZTN može poduzetnika osloboditi od upravno-kaznene mjere ili mu je umanjiti.

Odluke o izricanju upravno-kaznenih mjera AZTN objavljuje na svojim mrežnim stranicama⁵², a temeljem čl. 59. st. 3. ZZTN-a.

Iz navedenog je vidljivo da sustav upravno-kaznenih mjera zadovoljava gotovo sve zahtjeve europske pravne stečevine glede ostvarivanja učinkovitog sustava sankcija:

1. regulatorna agencija ima ovlast izricanja sankcija
2. visina sankcija koje se mogu izreći odgovara zahtjevima europske regulative
3. osigurana je javna objava izrečenih sankcija, i to prije njihove pravomoćnosti.

⁴⁸ NN 47/09.

⁴⁹ V., primjerice, rješenje AZTN-a klasa: UP/I 034-03/13-01/047 urbroj: 580-09/74-2015-164 od 17. ožujka 2015. kojim je, t. V., izrečena simbolička upravno-kaznena mjera Hrvatskoj gospodarskoj komori u iznosu od 100.000,00 kuna (NN 58/15), rješenje AZTN-a klasa: UP/I 034-03/2013-01/018, urbroj: 580-09/64-2014-039 od 23. listopada 2014. kojim je Carlsberg Croatia d.o.o. izrečena simbolička upravno-kaznena mjera u iznosu od 500.000,00 kuna (NN 142/14), rješenje AZTN-a klasa: UP/I 034-03/2013-01/015, urbroj: 580-04/64-2014-033 od 30. srpnja 2014. kojim je Dukat d.d. izrečena simbolička upravno-kaznena mjera u iznosu od 800.000,00 kuna (t. III.), a Konzum d.d. (t. IV.) izrečena simbolička upravno-kaznena mjera u iznosu od 600.000,00 kuna (NN 106/14).

⁵⁰ NN 129/10 i 23/15.

⁵¹ NN 129/10.

⁵² www.aztn.hr

Jedini zahtjev koji nije zadovoljen predstavlja nemogućnost da AZTN izrekne trajnu mjeru zabrane obavljanja određene djelatnosti, budući su upravno-kaznene mjere kako ih je uredio ZZTN isključivo novčane prirode.

5. KVALITETE I MANE POSTOJEĆIH SUSTAVA USPOSTAVLJANJA UČINKOVITOG SUSTAVA SANKCIJA U HRVATSKOM PRAVU – POSTOJI LI NEKI DRUGI PUT?

U ovom dijelu rada cilj mi je analizirati slabosti i mane postojećih sustava unutar kojih su uređene ovlasti regulatornih agencija glede uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija u našem pravu te dati odgovor na pitanje jesu li oni jedino rješenje. Odnosno, može li RH uspostaviti neki drugi sustav koji bi na kvalitetniji, ustavnopravno neupitan način, uredio učinkovit sustav sankcija.

5.1. Kvalitete i mane postojećih sustava uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija

Kada promotrimo naše zakonodavno uređenje, vidljivo je da postoji dihotomija⁵³ u uređenju ovlasti regulatornih agencija pri sankcioniranju povreda koje se utvrde u sektorima koje one nadziru. Većina regulatornih agencija ima položaj ovlaštenog tužitelja u prekršajnom postupku, što znači da imaju ovlast, ukoliko utvrde povredu regulative, podnijeti optužni prijedlog pred sada jedino mjesno nadležnim Prekršajnim sudom u Zagrebu. U tom slučaju sud vodi prekršajni postupak sukladno odredbama PZ-a i izriče kaznu u okvirima koje su propisane PZ-om. S druge strane, ZZTN je uspostavio sustav u kojemu AZTN izriče upravno-kaznene mjere.

5.1.1. Sustav sankcija uspostavljen Prekršajnim zakonom

Kada promotrimo opseg sankcija koje sud može sukladno PZ-u izreći, jasno je da su one danas, nakon stupanja na snagu ZIDPZ-a, usklađene sa zahtjevima europske regulative. Naime, PZ je omogućio da se posebnim zakonima⁵⁴ za najteže prekršaje iz čl. 33. st. 7. PZ-a⁵⁵ može propisati i izreći

⁵³ Tako i *Derenčinović* 2014, 3.

⁵⁴ Onima koji uređuju pojedine sektore. Primjerice, Zakon o elektroničkim komunikacijama, Zakon o tržištu kapitala (NN 88/08, 146/08, 74/09, 54/13, 159/13, 18/15 i 110/15), Zakon o energiji (NN 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15), Zakon o otvorenim investicijskim fondovima s javnom ponudom (NN 16/13 i 143/14) itd.

novčana kazna poduzetniku⁵⁶ u postotku od 1% do 10% njegovog ukupnog prihoda, ostvarenog u godini počinjenja prekršaja, a koji je utvrđen službenim financijskim izvješćima za tu godinu. Ako izvješća za tu godinu nema, za osnovicu izricanja kazne uzet će se posljednja dostupna službena godišnja financijska izvješća. Posebnim zakonom može se propisati što čini ukupan prihod poduzetnika (čl. 33. st. 9. PZ-a).

Dodatno, te kazne mogu biti i više. Naime, ukoliko se utvrdi da je poduzetnik prekršajem ostvario korist ili spriječio gubitak, može mu se izreći novčana kazna u visini dvostruko utvrđenog iznosa ostvarene koristi odnosno spriječenog iznosa gubitka, ako je taj iznos veći od propisanog maksimuma kazne u postotku (1%-10%).

Kao posebno oštru kaznu ističem mogućnost propisivanja, posebnim zakonom, novčane kazne u iznosu do 40.000.000,00 kuna za odgovornu osobu u pravnoj osobi i/ili za drugu fizičku osobu za prekršaj iz čl. 33. st. 7. PZ-a za koji je ovlaštenu tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima kojoj je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora. Treba naglasiti da i za fizičke osobe (bilo odgovornu osobu u pravnoj osobi ili drugu fizičku osobu) vrijedi mogućnost izricanja novčane kazne i više od ovog iznosa ako je ostvarena korist ili spriječen gubitak u iznosu većem od propisanog.

Sud ima ovlast, opet nakon stupanja na snagu ZIDPZ-a, izreći i trajnu mjeru zabrane obavljanja zvanja, određenih djelatnosti, poslova ili dužnosti fizičkoj osobi, za prekršaje iz čl. 33. st. 7. PZ-a za koje je ovlaštenu tužitelj pravna osoba s javnim ovlastima kojoj je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora (čl. 54. st. 7. PZ-a).

Zakonom je propisano da se posebnim zakonom može propisati ovlast ovlaštenog tužitelja pravne osobe s javnim ovlastima kojoj je posebnim

⁵⁵ „Za najteže prekršaje propisane zakonom u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode, sigurnosti i zdravlja na radu, rada i zapošljavanja na crno, socijalne sigurnosti, poreza, carine i financija, telekomunikacija (elektroničkih komunikacija), ugrožavanja tržišnog natjecanja, državnih robnih pričuva, biološke raznolikosti te unošenja u okoliš i stavljanja na tržište genetski modificiranih organizama ili proizvoda od njih te u području graditeljstva neispunjavanje bitnih zahtjeva za građevinu može se propisati i izreći novčana kazna u visini najviše do dvostrukih općih maksimuma propisanih stavcima 1. do 3. ovoga članka, a za prekršaj u području ugrožavanja prirodnih bogatstava, okoliša i očuvanja prirode iznimno je moguće propisati i izreći novčanu kaznu do 1.000.000,00 kuna okrivljeniku fizičkoj osobi.“

⁵⁶ Sukladno PZ-u, poduzetnik je svaka pravna ili fizička osoba koja se bavi gospodarskom djelatnošću, bez obzira na pravni status i način na koji se financira (čl. 33.a st. 3.).

zakonom utvrđen status neovisnog regulatora na objavu nepravomoćne odluke o prekršaju po njenom primitku na svojoj mrežnoj stranici. U tom slučaju dužan je objaviti i podnesene redovite pravne lijekove protiv odluke i ishod postupka po pravnim lijekovima. U pravilu se odluke neće anonimizirati, osim kada je to posebnim zakonom izričito propisano.

Ukoliko sagledamo sve navedeno, vidimo da je u sustavu prekršajnog prava, uvjetno rečeno, uspostavljen „učinkovit sustav sankcija“ koji zadovoljava sve uvjete koje je pred RH postavila europska pravna regulativa. Sudovi imaju ovlast izricanja vrlo visokih novčanih kazni, kao i trajnih mjera zabrane obavljanja djelatnosti, odluke o kaznama mogu se, i prije pravomoćnosti, objaviti na mrežnim stranicama regulatornih agencija. Prema tome, zaključak koji se može izvesti jest da naš prekršajni sustav zadovoljava sve zahtjeve i da je naše zakonodavstvo danas usklađeno s *acquisem*.

Naravno, ovaj sustav ima svoje mane. Naime, velika boljka koja se u praksi pokazala tiče se relativno velikog broja zastara u prekršajnom postupku. Kada sagledamo statistiku dviju regulatornih agencija koje podnose najveći broj optužnih prijedloga, HANFA-e i HAKOM-a, vidimo da je taj broj uistinu vrlo visok. Tako, kod HANFA-e, vidimo da je u razdoblju od 2006. do 2014. godine ova regulatorna agencija podnijela ukupno 420 optužnih prijedloga. Od podnesenih 420 optužnih prijedloga njih 102 završilo je pravomoćnom odlukom ili njih 24,2%. 40 postupaka je obustavljeno, a do zastare je nastupilo u njih 175. Prema tome u čak 41,7% prekršajnih postupaka koje je inicirala HANFA došlo je do zastare, a u gotovo 10% je postupak obustavljen, bilo zato što je HANFA odustala od optužnog prijedloga, bilo zato što „nije bilo pravnog kontinuiteta između optužnog akta i kasnije izmjene zakona, ili je HANFA povukla optužni akt ili zato što je sud odbacio optužni akt“.⁵⁷ Prema tome, u preko 50% prekršajnih postupaka koje je pokrenula HANFA nije došlo do osuđujuće pravomoćne presude. Mišljenja sam da je podatak da samo četvrtina postupaka koje

⁵⁷ Izvor: Godišnje izvješće HANFA-e za 2014. godinu, dostupno na: <http://www.hanfa.hr/getfile/42617/Hanfa%20GI%2014.pdf> [22. 10. 2015.]

Prema podacima koji su bili dostupni autoru kao članu Radne skupine za izradu ZIDPZ-a, aktualno stanje je sljedeće: od 436 podnijetih optužnih prijedloga do 2015., njih 114, odnosno 26,2% je završilo osuđujućom pravomoćnom presudom, a njih 186 je završilo u zastari, odnosno njih 42,6%, a u 39 slučajeva je došlo do obustave postupka, odnosno u njih 9%. U tijeku je još 97 prekršajnih postupaka.

pokreće HANFA pred prekršajnim sudovima završi pravomoćnom osuđujućom presudom porazan i govori o (ne)kvaliteti sustava. Od sedamdesetak pokrenutih prekršajnih postupaka koje je inicirao HAKOM, do kraja 2013. godine bilo je pravomoćno njih 26 (uključujući i prekršajne naloge)⁵⁸, što znači da je pravomoćno okončano niti 37% započetih postupaka.

Iz navedenoga jasno proizlazi da je najveća boljka sustava u kojemu je „učinkoviti sustav sankcija“ uspostavljen u prekršajnom pravu relativna dugotrajnost postupaka koja prouzrokuje česte zastare. Ovakva situacija demotivira regulatorne agencije u pokretanju prekršajnih postupaka, ali zasigurno i ohrabruje potencijalne kršitelje pravila kada mogu pretpostaviti da postoji preko 50% šanse da neće biti kažnjeni. Zbog toga smatram da možemo reći da je na ovaj način uspostavljen uvjetno učinkovit sustav sankcija. Naime, europska regulativa, kako sam već naveo, traži da sustav sankcija bude učinkovit, razmjernan i odvrćajući. Smatram da se, zbog velikog broja zastara do kojih dolazi, teško može tvrditi da je sustav koji je uspostavljen PZ-om učinkovit ili odvrćajući.

5.1.2. Sustav sankcija uspostavljen Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja

Naveo sam da u našem pravu glede uređenju ovlasti regulatornih agencija pri sankcioniranju povreda koje se utvrde u sektorima koje one nadziru postoji dihotomija. Naime, uz opisani, postoji i drugi sustav u kojem se također uspostavlja „učinkovit sustav sankcija“, a koji je propisan ZZTN-om kojim je uspostavljen sustav upravno-kaznenih mjera. Kako sam pokazao *supra*, jedina vidljiva mana tog sustava jest nepostojanje mogućnosti da AZTN samostalno izrekne zaštitnu mjeru trajne zabrane obavljanja djelatnosti.⁵⁹ Ipak, potrebno se upitati je li tome baš tako. Naime, u hrvatskoj pravnoj teoriji se glede regulatornih agencija pojavljuje kao sporno i pitanje dopustivosti njihovog postojanja u hrvatskom ustavnopravnom sustavu.⁶⁰ Neki autori smatraju da se njihovo postojanje može „braniti“ pozivanjem na čl. 117. st. 1. Ustava koji propisuje da se

⁵⁸ Izvor: radni materijali s Radne skupine za izradu ZIDPZ-a.

⁵⁹ Zanimljivo bi bilo vidjeti kako bi Prekršajni sud u Zagrebu reagirao kada bi AZTN, temeljem izrečene upravno kaznene mjere, zatražio da se kažnjenoj osobi izrekne i mjera trajne zabrane obavljanja djelatnosti.

⁶⁰ *Staničić* 2013, 71 i 72.

„određeni poslovi državne uprave mogu (se) zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti“. Osim toga, Ustav na više mjesta govori o „pravnim osobama s javnim ovlastima“ koje donose pojedinačne akte⁶¹ i opće akte (propise)⁶². Budući da je jasno da su sve RA pravne osobe s javnim ovlastima, onda se na taj način „pravda“ i njihovo postojanje.⁶³ Tako *Koprić* ističe: „S ustavnopravnog aspekta, regulatorne agencije moglo bi se svrstati upravo u tu kategoriju tijela s javnim ovlastima. Među ovlastima koje se mogu dodijeliti su i ovlasti donošenja propisa (regulatorne ovlasti).“⁶⁴.

Međutim, drugi autori smatraju da postojanje RA odstupa od ustavnog i pravnog poretka RH. Tako *Smerdel* ističe: „Neovisni regulatori s ustavnopravnog stajališta predstavljaju inovaciju koja zadire u temeljna načela državnog ustrojstva i zakonodavne djelatnosti. Istodobno, oni s upravnog stajališta pokazuju značajna odstupanja od očekivanih učinaka i ne uklapaju se u ustavni i pravni poredak. Objedinjavanjem u jednom tijelu regulativne, egzekutivne, upravne i sudbene funkcije, reinterpreтираju se temeljna ustavna načela i vrijednosti, na prvom mjestu načelo diobe vlasti. Za svoje usluge agencije ‘neovisno’ određuju tarife za korisnike koji su obvezni koristiti njihove usluge, koje nadziru i mogu kažnjavati. Ustav nigdje ne dopušta tako široku delegaciju ovlasti. Pitanje odgovornosti nije teoretske naravi jer o tomu bitno zavisi zaštita prava osoba, pravnih i fizičkih, o kojima odlučuju neovisni regulatori.“⁶⁵ Dodatno, isti autor navodi i sljedeće: „Šest godina kasnije, tijekom kojih je uslijedio daljnji nečuveni rast broja agencija, možemo samo jedino ponovno upozoriti: na ovom su području trajno zanemarena i prekršena sva pravila racionalnog upravnog ustroja, kao i ustavna načela nadzora i odgovornosti nositelja javnih ovlasti, te ustavno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ustavnom zajamčenih prava.“⁶⁶ *Smerdel* dvoji o ustavnosti delegacije zakonodavnih, izvršnih i sudskih ovlasti regulatornim tijelima, smatrajući da se odredba čl. 88.

⁶¹ Čl. 19. st. 1. i. 2. Ustava.

⁶² Čl. 90. st. 2. Ustava.

⁶³ *Bilić et al* 2011, 247.

⁶⁴ *Koprić* 2007, 1. Ipak, *Koprić* navodi i da „takva mogućnost, međutim, nije neupitna s gledišta ustavnog načela diobe vlasti.“. v. u; ibid.

⁶⁵ *Smerdel* 2012, 3.

⁶⁶ *Smerdel* 2012a, 11-24.

Ustava o delegaciji zakonodavnih ovlasti Vladi Republike Hrvatske ne može toliko široko tumačiti.⁶⁷

Prema tome, u našoj pravnoj teoriji postoji dvojba je li i samo postojanje regulatornih agencija ustavnopravno dopustivo. Iako naš ustavnopravni okvir ne poznaje regulatorne agencije, smatram da se, posebno zbog modela⁶⁸ koji je dijelom ipak stvoren, može reći da njihovo postojanje nije ustavnopravno dvojbeno i da naš Ustav dozvoljava njihovo ustrojavanje i djelovanje.

Međutim, davanje ovlasti izricanja upravno-kaznenih mjera približava naše regulatorne agencije onima američkima. Kada promotrimo ovlasti AZTN-a prema ZZTN-u, vidimo kako su one iznimno široke. Primjerice, sukladno čl. 42. ZZTN-a, AZTN ima ovlast nenajavljenih pretraga poslovnih i drugih prostorija, zemljišta i prijevoznih sredstava, pečaćenje i privremeno oduzimanje predmeta. Sukladno ZZTN-u, Visoki upravni sud Republike Hrvatske daje ATZN-u nalog za provedbu ovih ovlasti.⁶⁹ Neki autori smatraju da ZZTN ne osigurava određena procesna prava koja se moraju, u takvim postupcima, jamčiti.⁷⁰ Osim toga, s aspekta načela *ne bis in idem* problematična je i odredba čl. 65. st. 5. ZZTN/09 prema kojoj »izricanje upravno-kaznene mjere ... nije od utjecaja na kaznenu odgovornost osobe

⁶⁷ Smerdel 2006, str. 2.

⁶⁸ O hrvatskom modelu regulatornih agencija v. u: Staničić 2013, 67-71.

⁶⁹ „Visoki upravni sud Republike Hrvatske dužan je:

1. u roku od dva dana od dana zaprimanja zahtjeva Agencije iz stavka 1. ovoga članka, odlučiti o davanju naloga za provedbu nenajavljene pretrage, a

2. nalog o nenajavljenoj pretrazi mora sadržavati:

– oznaku predmeta nenajavljene pretrage iz stavka 1. ovoga članka te članka 44. ovoga Zakona,

– pravni temelj za provedbu nenajavljene pretrage,

– ovlaštene osobe iz Agencije i druge ovlaštene osobe koje će provesti pretragu,

– rok za provedbu nenajavljene pretrage.“ – čl. 42. st. 2. i 3.

⁷⁰ Valja se, stoga, zapitati je li naš zakonodavac prilikom donošenja ZZTN/09 vodio računa o tim jamstvima? Već i sasvim načelni uvid u ZZTN/09 sugerira negativan odgovor na to pitanje. Ponajprije, ZZTN/09 poduzetnika protiv kojeg se vodi postupak izricanja upravno-kaznene mjere, ZZTN/09 naziva »strankom«, a ne »osumnjichenikom, okrivljenikom ili optuženikom « kojima su zajamčena brojna ustavna prava (prema čl. 29. Ustava - pravo na branitelja, tzv. konfrontacijsko pravo, pravo da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o prirodi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete, pravo da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane itd.). Uporaba takve terminologije dovodi u pitanje mogućnost ostvarivanja spomenutih procesnih garancija, *provedbu akuzatornog modela postupka i jednakost oružja.*“ V. u: Derenčinović 2014, 3.

kojoj je ta mjera izrečena«. S obzirom na kazneni karakter upravno-kaznene mjere, zakonodavac je propisivanjem ove odredbe doveo u pitanje poštovanje načela *ne bis in idem* zbog čega je Republika Hrvatska u nekoliko navrata proglašena odgovornom od strane ESLJP-a (v. predmete Maresti i Tomasović).⁷¹ Dakle, u svim postupcima koje provodi AZTN moraju se zaštititi i prava stranke, odnosno njihovo pravo na obranu⁷², što je potvrdio i Sud pravde⁷³.

U svjetlu svega navedenoga, proširivanje ove ovlasti ne bi bilo ustavnopravno dopustivo jer predstavlja nedopuštenu „fuziju“ ovlasti. Smatram da niti jedna regulatorna agencija u hrvatskom pravu ne može imati navedenu ovlast, a da to ne predstavlja kršenje Ustava. Jasno je da imanje takve ovlasti jača položaj RA kojoj je ona dana, ali ta činjenica ne opravdava kršenje Ustava, odnosno njegovog čl. 4.⁷⁴ Sličan je stav zauzeo i zakonodavac u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona u kojemu se navodi: „S obzirom da je prevladavajuće mišljenje da ukupan pravni koncept u kojemu bi se administrativno-kaznene sankcije propisivale i izricale od strane neovisnih regulatornih agencija nije u potpunosti u suglasju s Ustavom Republike Hrvatske, jer ima elemente donošenja općih pravila što kao ovlast pripada isključivo zakonodavnoj vlasti i elemente sankcioniranja što kao ovlast pripada isključivo sudskoj vlasti, rješenje ovog pitanja treba pokušati iznaći kroz dopune i izmjene Prekršajnog zakona.“

Kada pogledamo ustavnosudsku praksu, nije jednostavno zaključiti što bi Ustavni sud Republike Hrvatske odlučio u slučaju da mu se postavi pitanje sukladnosti odredaba ZZTN-a s Ustavom. U odluci U-I -2414/2011⁷⁵ od 7. studenog 2012., Ustavni je sud zaključio da zakonodavac nije, donoseći Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁷⁶ granicu između administrativnog (preventivnog) i kaznenog povukao na ustavnopravno prihvatljiv način. Radilo se o ovlastima Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa na

⁷¹ Ibid.

⁷² *Moor-van Vugt, A de* 2012, 19. Detaljno o praksi Suda pravde o pravu na obranu v. u: *ibid*, 20-25.

⁷³ C-28/05 Dokter [2006] ECR I-5431.

⁷⁴ *Staničić* 2013, 72.

⁷⁵ NN 126/12.

⁷⁶ NN 26/11 i 12/12.

izricanje i objavu sankcija koje je Ustavni sud ocijenio⁷⁷ ustavnopravno neprihvatljivima. Povlačeći paralelu, dalo bi se zaključiti da bi se isto moglo primijeniti i na ZZTN.⁷⁸ Dodatni razlog zbog kojega smatram da se u sustavu upravno-kaznenih mjera radi o sustavu koji ne zadovoljava zahtjeve čl. 6. Europske konvencije jest činjenica da, sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava spor mora riješiti, među ostalim, sud pune jurisdikcije. Ovo znači da sud mora imati mogućnost utvrđivanja činjenica, kao i

⁷⁷ „Svrha je mjera koje propisuje Zakon o sprječavanju sukoba interesa (u daljnjem tekstu: ZoSSI) pravodobno sprječavanje predvidljivog odnosno potencijalnog sukoba interesa odnosno djelotvorno rješavanje već postojećeg ili novonastalog sukoba. Svrha sankcija koje propisuje ZoSSI, prema tome, nije kažnjavanje dužnosnika zato što se zatekao u sukobu interesa. Njihova je svrha kažnjavanje onih koji se ne pridržavaju zakonskih obveza propisanih ZoSSI-jem. Ta je pravna distinkcija iznimno važna za pravilno razumijevanje instituta sukoba interesa. Drugačije rečeno, područje koje uređuje ZoSSI pripada upravnom pravu. Prema domaćoj klasifikaciji, riječ je o administrativnim mjerama i administrativnim kaznama zbog povreda odredaba ZoSSI-ja. Mjere protiv dužnosnika koji krše odredbe ZoSSI-ja ne smiju biti zasnovane na pretpostavci da se utvrđivanjem povrede ZoSSI-ja zapravo utvrđuje postojanje samog sukoba interesa s koruptivnim obilježjima ili pak postojanje samog djela korupcije. To je granica koja mora biti jasno povučena. Na toj granici prestaje djelovanje ZoSSI-ja i njime ustanovljenog nadzornog tijela (Povjerenstva) te započinje djelovanje kaznenog zakonodavstva i njime ustanovljenih tijela kaznenog progona. Drugačije rečeno, Povjerenstvo osnovano ZoSSI-jem pripada skupini tzv. preventivnih antikorupcijskih tijela kojima je zadaća provođenje politike "koja promiče sudjelovanje društva i odražava načela vladavine prava, pravilnog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, čestitost, transparentnost i odgovornost" i, kad je to primjereno, nadgledanje i usklađivanje provedbe te politike te povećanje i širenje spoznaja o sprječavanju korupcije" (članci 5. i 6. KpK/05).“.

⁷⁸ Međutim, kada pogledamo odluku U-I-2393/2007 od 18. lipnja 2014. (dostupno na: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C1257CFB0038A5A9?OpenDocument> [28. 10. 2015.]), vidimo da je Ustavni sud zauzeo i djelomično suprotno stajalište. Naime, u citiranoj odluci Ustavni sud navodi: „S obzirom da u Republici Hrvatskoj sustav sudske zaštite protiv odluka donesenih u stegovnim odnosno disciplinskim postupcima koji se protiv državnih službenika vode pred tijelima sigurnosno-obavještajnih agencija uključuje i upravnosudsku i ustavnosudsku zaštitu, ne postoje ustavnopravno relevantni razlozi zbog kojih bi odredbe članka 89. stavaka 2., 3. i 4. ZSOS-a trebale biti na apstraktnoj razini a priori ocijenjene nesuglasnima s člankom 29. stavkom 1. Ustava odnosno s člankom 6. stavkom 1. Konvencije u dijelu koji se tiče jamstava neovisnosti i nepristranosti.“.

Ako uzmemo u obzir da se protiv rješenja kojim AZTN izrekne upravno-kaznene mjere može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH, onda bi se, moguće, moglo zaključiti da sustav upravno-kaznenih mjera nije protivan odredbama Ustava RH. Međutim, zbog uređenja postupka prema ZZTN-u, koji ne jamči niz procesnih prava kao što ih jamči PZ, ipak smatram kako je takvo uređenje nesukladno s Ustavom. Ne smatram, a priori, kako regulatorne agencije ne bi trebale imati ovlasti neposrednog izricanja sankcija, ali uz poštivanje prava stranaka u takvim postupcima.

provjere primjene prava. Posebno u slučaju kaznenih djela i kažnjavanja sud mora imati puno pravo utvrditi činjenice.⁷⁹

Sukladno čl. 68. ZZTN-a, Visoki upravni sud, kada rješava upravni spor pokrenut protiv rješenja kojim su izrečene upravno-kaznene mjere, u pravilu mora raspravljati i odlučivati na temelju činjenica koje su iznesene u postupku (st. 1.). Prema tome, ugrožena je mogućnost suda da utvrđuje činjenično stanje, što je protivno čl. 6. Konvencije.

Dodatno, potrebno je još jednom naglasiti dvojbu koja „visi u zraku“, a tiče se pitanja hoće li se Europski sud za ljudska prava i Sud pravde usuglasiti da određene EU upravne (administrativne) sankcije nisu, prema svojoj pravnoj prirodi, zapravo kaznene sankcije.⁸⁰ Naime, Sud pravde vidi ove sankcije kao sankcije ispravljajuće prirode, ne kaznene, iako postoje elementi zastrašivanja i preventivnog djelovanja, a zasigurno i element stigme.⁸¹ Ako je tome tako, onda određeni prigovori koje sam izložio nisu od velikog značenja, ali pitanje je hoće li se s takvim stavom složiti Europski sud za ljudska prava. Ako pogledamo njegovu dosadašnju praksu, smatram da je odgovor negativan. Naime, u odluci *Menarini*⁸² je Europski sud za ljudska prava našao da su kazne u polju tržišnog natjecanja koje u Italiji izriče upravno tijelo i koje su i prema talijanskom pravu, ali i prema pravu EU upravne (administrativne) prirode zapravo kaznene prirode, što znači da i u upravnoj fazi postupka mora postojati jednakost oružja.⁸³

5.2. Prijedlog novog sustava uspostavljanja učinkovitog sustava sankcija

Stupanjem na snagu ZIDPZ-a može se reći da je naš sustav sankcija u polju nadležnosti regulatornih agencija usklađen sa zahtjevima europske pravne stečevine. Međutim, kako sam pokazao, taj sustav nije lišen određenih nedostataka, zbog kojih je, prema mojem mišljenju, upitno je li na taj način uspostavljen „učinkovit, razmjern i odvrćajući“ sustav sankcija. S druge strane, imamo sustav upravno-kaznenih mjera koje izriče AZTN. Mogli bismo reći kako je taj sustav nesumnjivo učinkovit i odvrćajući te da bi

⁷⁹ *Moor-van Vugt, A de* 2012, 32. i 33.

⁸⁰ *Ibid*, 40.

⁸¹ *Ibid*.

⁸² *Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italy*, tužba 43509/08 (2011).

⁸³ V. u: *Goisis* 2013.

pravo na izricanje upravno-kaznenih mjera trebali proširiti na sve regulatorne agencije, uz davanje prava na izricanje trajne mjere zabrane obavljanja djelatnosti. Na taj način uspostavio bi se „učinkovit sustav sankcija“. Ako pogledamo države članice EU, njih 22⁸⁴ imaju ovlast samostalnog izricanja „administrativnih sankcija“, dok je u šest⁸⁵ država članica to riješeno u prekršajnom pravu. Moglo bi se, dakle, reći da je sustav upravno-kaznenih mjera prevladavajući u EU, pa da bi ga se, shodno tome, trebalo primijeniti i u RH. Odnosno, da se uređenje iz ZZTN-a treba preslikati i na ostale regulatorne agencije. Međutim, kako sam već istaknuo, smatram da se takvo uređenje, naglašavam, kako je propisano ZZTN-om, ne može smatrati sukladno s Ustavom i nisam za njegovo daljnje širenje. Naime, sustav upravno-kaznenih mjera nedvojbeno je učinkovit i odvraćajući, ali je li razmjeran? Smatram da iz svega *supra* navedenog (neosiguravanje procesnih prava, moguća povreda načela *ne bis in idem*) proizlazi kako takav sustav nije razmjeran, pa ga ne treba niti primjenjivati. Prema tome, smatram da se učinkovit sustav može uspostaviti unutar prekršajnog prava, ali uz jednu bitnu izmjenu. Naime, kada pogledamo države članice EU koje su se odlučile na uspostavljanje „učinkovitog sustava sankcija“ u okviru prekršajnog prava (spomenutih šest), samo se, uz RH, Danska odlučila na sustav u kojemu su regulatorne agencije ovlašteni tužitelji. Ostale su se četiri države članice odlučile za sustav u kojemu regulatorne agencije djeluju kao tijelo u prvom stupnju u prekršajnom postupku. Odnosno, regulatorne agencije vode prekršajni postupak u prvom stupnju, a protiv njihove odluke dopuštena je žalba višem prekršajnom sudu. Mišljenja sam kako bi navedeni sustav bio najbolji i za RH. Uporište za uvođenje ovog sustava već postoji u PZ-u. Naime, sukladno čl. 96. PZ-a, tijela državne uprave mogu biti nadležna za odlučivanje o prekršajima u prvom stupnju kada je to propisano posebnim zakonom⁸⁶ kada o prekršaju,

⁸⁴ Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Irska, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

⁸⁵ Slovenija, Litva, Republika Hrvatska, Estonija, Bugarska i Danska.

⁸⁶ Primjerice, tako je propisano Zakonom o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske (NN 85/08, 55/11 i 25/12): „Uz poslove inspeksijskog nadzora, Financijski inspektorat vodi prekršajni postupak u prvom stupnju kad je to ovim Zakonom određeno, sukladno odredbama ovoga Zakona i ovlastima koje ima na temelju Prekršajnog zakona.“ – čl. 1. st. 3.

sukladno čl. 143. st. 3. donose rješenje o prekršaju kojim obustavlja prekršajni postupak ili okrivljenika proglašava krivim (čl. 190. st. 1. PZ-a). Prema tome, bilo bi potrebno izmijeniti PZ na način da se u odgovarajućim odredbama nakon „tijela državne uprave“ doda i sintagma „i pravna osoba s javnim ovlastima kojoj je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora“⁸⁷, na taj način ovlašćujući zakonodavca da u posebnom zakonu ovlasti regulatornu agenciju na vođenje prvostupanjskog prekršajnog postupka.

Prilikom odlučivanja o tome koje regulatorne agencije ovlastiti na vođenje prekršajnog postupka nužno je voditi računa o objektivnim mogućnostima. Tako, primjerice, da bi regulatorna agencija mogla donijeti odluku, osobe koje vode postupak moraju biti osobe koje su završile pravni dodiplomski (dipl. iur.) ili integrirani pravni studij (mag. iur.) s položenim pravosudnim ispitom. Bilo bi poželjno da se propiše, kao što je propisano čl. 35. st. 4. ZZTN-a, da osobe koje vode postupak moraju imati četiri godine radnog staža u struci nakon položenog pravosudnog ispita.

⁸⁷ Tako bi, primjerice, sljedeće odredbe trebale glasiti ovako:

čl. 96. PZ-a: Tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora nadležni su:

1. odlučivati u prvom stupnju o prekršajima kada je to propisano posebnim zakonom,

2. odlučivati o zahtjevima za obnovu prekršajnog postupka:

a) u predmetima iz svoje nadležnosti; te

b) protiv pravomoćnih prekršajnih naloga u predmetima za koje je za vođenje prekršajnog postupka predviđeno prvostupanjsko odlučivanje tijela državne uprave.

3. obavljati i druge poslove propisane zakonom.“

čl. 187. PZ-a: „Tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora stvarno nadležni za vođenje prekršajnog postupka vode postupak prema postupovnim odredbama ovoga Zakona koje se odnose na prekršajne sudove, osim ako odredbama ove glave nije nešto drukčije propisano.“

čl. 188. PZ-a: „Tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora vode prekršajni postupak po službenoj dužnosti ili na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja.“

čl. 189. st. 1. PZ-a: „U tijelu državne uprave prekršajni postupak provodi, odluku o prekršaju i druge odluke donosi voditelj postupka pojedinac, osim ako zakonom nije određeno da postupak provodi vijeće, a u pravnim osobama s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora prekršajni postupak provodi vijeće od tri člana dok odluku o prekršaju i druge odluke donosi čelnik.“

čl. 189. st. 4. PZ-a: Imenovanje iz stavka 3. ovog članka obavlja se prema ustrojstvenom zakonu za nadležno tijelo državne uprave, koje vodi prekršajni postupak, odnosno odlukom čelnika pravne osobe s javnim ovlastima kojima je posebnim zakonom utvrđen status neovisnog regulatora koja vodi prekršajni postupak.“

Poseban problem može se javiti zbog činjenice da je čelnik regulatorne agencije kolegijalno tijelo (u pravilu sastavljeno od pet članova). Osoba koja bi, temeljem postupka kojega bi provelo vijeće imenovano prema *supra* navedenim pravilima, potpisala odluku u ime kolegijalnog tijela morala bi, također, biti osoba koja je završila pravni dodiplomski (dipl. iur.) ili integrirani pravni studij (mag. iur.) s položenim pravosudnim ispitom. Naime, mišljenja sam da se niti pravniku bez položenog pravosudnog ispita ne smije dozvoliti da donosi odluku o prekršaju, bez obzira što je prethodni postupak provelo vijeće sastavljeno od pravnika s položenim pravosudnim ispitom (i četiri godine radnog staža u struci nakon položenog pravosudnog ispita).

Ako pogledamo sastav kolegijalnih tijela koja upravljaju regulatornim agencijama, vidjet ćemo da samo AZTN zadovoljava navedene uvjete⁸⁸. Primjerice, od pet članova Upravnog vijeća HANFA-e, nitko nije pravnik⁸⁹, od šest članova Vijeća AEM-a nitko nije pravnik⁹⁰, od pet članova Vijeća HAKOM-a samo je jedan pravnik, ali s položenim pravosudnim ispitom⁹¹, od pet članova Vijeća HERA-e nitko nije pravnik.⁹² Prema tome, ako zanemarimo AZTN, od ostalih 21 članova upravnih vijeća regulatornih agencija samo je jedan pravnik. Bez obzira na to hoće li se prihvatiti reforma koju predlažem, smatram da situacija u kojoj pojedinačne akte kojima odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u iznimno složenim upravnim stvarima, ako zanemarimo prekršaje, donose osobe bez ikakvih pravnih znanja zahtijeva hitnu promjenu. Sabor bi morao, pri imenovanju čelnih osoba u regulatornim agencijama imati na umu njihovu nadležnost i činjenicu da je neophodno da u ta kolegijalna tijela imenuje osobe s odgovarajućim pravnim znanjem i stručnošću.

Smatram da bi predloženi sustav, uz obvezu imenovanja osoba s pravnim obrazovanjem i položenim pravosudnim ispitom u kolegijalna tijela koja upravljaju regulatornim agencijama, uz već napravljene izmjene ZIDPZ-om glede visine novčanih kazni, javne objave odluka o prekršajima i

⁸⁸ U Vijeću za zaštitu tržišnog natjecanja od pet članova troje je pravnik koji svi imaju položen pravosudni ispit. <http://www.aztn.hr/o-nama/nadleznost-i-ustrojstvo/vijece-za-zastitu-trzisnog-natjecanja/> [25. 10. 2015.]

⁸⁹ <http://www.hanfa.hr/HR/nav/79/upravljanje-i-rukovođenje.html> [25. 10. 2015.]

⁹⁰ <http://www.e-mediji.hr/hr/aem/vijece-agencija/vijece/> [25. 10. 2015.]

⁹¹ <http://www.hakom.hr/default.aspx?id=143> [25. 10. 2015.]

⁹² <http://www.hera.hr/hr/html/organizacija.html> [25. 10. 2015.]

mogućnosti izricanja zaštitne mjere trajne zabrane obavljanja djelatnosti riješio problem koji sam istaknuo – zastara u prekršajnim postupcima. Regulatorne agencije bi postupak u prvom stupnju nesumnjivo riješile brže nego to čine prekršajni sudovi (odnosno danas Prekršajni sud u Zagrebu), pa ne bi, prema mojem mišljenju, dolazilo do zastara jer bi Visoki prekršajni sud imao više nego dovoljno vremena da riješi žalbe protiv rješenja o prekršajima koje bi donosile regulatorne agencije.

Zakonodavac bi, potom, kada bi se na predloženi način izmijenio PZ, uvažavajući realno stanje stvari, mogao odrediti, u posebnom zakonu, kojoj će regulatornoj agenciji (i kada) prepustiti ovlast vođenja prvostupanjskog prekršajnog postupka. One regulatorne agencije kojima ta ovlast ne bi bila dana ostale bi, sukladno odredbama PZ-a, ovlaštene tužitelji.

6. ZAKLJUČAK

U radu sam analizirao zahtjeve europske pravne stečevine koji su postavljeni pred našeg zakonodavca glede ovlasti regulatornih agencija, odnosno glede uloge regulatornih agencija u sektorima u kojima provode nadzor nad sudionicima na tržištu. Europska pravna stečevina zahtijeva uspostavu „učinkovitog sustava sankcija“ koji mora biti „učinkovit, razmjern i odvraćajući“. Državama članicama ostavljeno je na izbor na koji način će postići uspostavu takvog sustava: bilo na način da regulatorne agencije imaju samostalnu ovlast izricanja sankcija, bilo da to rade u suradnji s drugim državnim tijelima ili na način da podnose prijedloge nadležnim sudovima. Pri tome je neophodno zadovoljiti daljnje zahtjeve. Naime, da bi sustav bio učinkovit i odvraćajući, neophodno je propisati visoke kazne, a odluke kojima su te kazne izrečene moraju biti javno objavljene, često i prije njihove pravomoćnosti. Dodatno, neophodno je osigurati mogućnost izricanja trajne mjere zabrane obavljanja određene djelatnosti.

Naš sustav, prije donošenja ZIDPZ-a nije bio u skladu s navedenim zahtjevima europske pravne stečevine, osim uvjetno govoreći u sektoru zaštite tržišnog natjecanja zbog ovlasti AZTN-a na izricanje upravno-kaznenih mjera.

U radu sam pokazao da u našem pravnom sustavu postoji dihotomija jer su ovlasti regulatornih agencija, glede izricanja sankcija, različite. Većina regulatornih agencija ima ovlast samo na podnošenje optužnih prijedloga

prema PZ-u, dok samo AZTN ima ovlast na izricanje upravno-kaznenih mjera. Mišljenja sam da sam pokazao prednosti i mane jednog i drugog sustava i da zbog postojećih mana niti jedan od ova dva sustava nije dovoljno kvalitetan da bi osigurao postojanje „učinkovitog i odvraćajućeg“ ali u isto vrijeme i „razmjernog“ sustava sankcija.

Smatram da nema razloga zbog kojeg se ne bi moglo, uzimajući u obzir personalne uvjete u pojedinim regulatornim agencijama, izmijeniti PZ na način da se omogući da se posebnim zakonom može ovlastiti pojedinu regulatornu agenciju na vođenje prekršajnog postupka u prvom stupnju. Iako na prvi pogled izgleda da bi onda jednostavnije bilo prihvatiti sustav upravno-kaznenih mjera iz ZZTN-a, tome nije tako. Naime, navedeni sustav, kako sam u analizi i pokazao, ima niz manjkavosti zbog kojih se nikako ne može reći, prema mojem mišljenju, da se radi o „razmjernom“ sustavu sankcija. On je nesumnjivo „učinkovit i odvraćajući“, ali sustav mora biti, i sukladno odredbama europske regulative, ali, važnije, i sukladno odredbama Europske konvencije i našega Ustava i „razmjernan“.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Bajakić, I. (2010). Razvoj i učinci regulatornih agencija u SAD: uspješan model za Europu?, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2., vol. 60., 495-526.
2. Barić, S. & Đerđa, D. (2010). Zakonsko uređenje regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Informator male stranice, br. 5908, 1-8.
3. Bilić A., Petrović, S., Josipović, T. (2011). Independent regulators in the network industries, u: Regulatory agencies in the tension between law and economics, Bodiroga-Vukobrat, N., Sander, Gerald G. i Barić, S. (ur.), Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 231-285.
4. Coen, D. & Thatcher, M. (2008). Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies, Journal of Public Policy, 2008, 4, 49-71.
5. Čulinović Herc, E. & Zubović, A. (2013). Upravnosudski nadzor nad regulatornim agencijama: aktualnosti u postupcima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2, 371-392.
6. Derenčinović, D. (2014). Upravno-kaznene mjere zbog zlouporabe tržišta, Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 62(2014),6316-6317, 1-3.
7. Đerđa, D., (2012). Osnove upravnog prava Europske unije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
8. Gerardin D. (2005). The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience, u: Gerardin, D., Muñoz, R. Petit, N., (ur.), Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance, Elgar, 215-245.

9. Goisis F., (2013). European Court of Human Rights case law on administrative sanctions, dostupno na: <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/227670/295238/Goisis%20ppt%20311013.pdf> [29. 10. 2015]
10. Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C. & Türk A.H. (2011). Administrative Law and Policy of the European Union, Oxford University Press, Oxford.
11. Koprić, I. (2007). Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije, Informator br. 5541, Zagreb, 1-3.
12. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2008) Europski standardi službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, Hrvatska javna uprava, br. 3/2008., Zagreb, 647-688.
13. Koprić, I. (2008). Od javnih službi do službi općeg interesa: nova europska regulacija i njen odraz u modernim upravnim sustavima, Zbornik radova: Drugi skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Skoplje, 2008., str. 27-49.
14. Koprić, I. & Musa, A. (2012). What kind of agencification in Croatia? Trends and future directions, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, 33.-53.
15. Moor-van Vugt, A de. (2012). Administrative Sanctions in EU Law, Review of European Administrative Law, vol. 5, nr. 1, 5-41.
16. Musa, A. (2009). Europeizacija i agencijski model javne uprave, doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu-Pravni fakultet, Zagreb.
17. Pelkmans, J. & Simoncini M. (2014). Mellowing Meroni : How ESMA can help build the single market. Dostupno na: <http://www.ceps.eu/publications/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market> [23. 10. 2015.],
18. Popović, N. (2012). Liberalizacija mrežnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj (doktorska disertacija), Zagreb.
19. Simoncini, M. (2015.). The Erosion of the Meroni Doctrine: The Case of the European Aviation Safety Agency, European Public Law 21, br. 2, 310.-342.
20. Smerdel, B. (2006). Regulatorne agencije: komparativna iskustva, Informator, br. 5432, 1-3.
21. Smerdel, B. (2012). Nezavisni regulatori: o potrebi racionalizacije sustava, Informator br. 6075, 1-3.
22. Smerdel, B. (2012a). Platypus Reconsidered: How to Integrate Independent Regulators Into Croatian Constitutional Order, u: Bodiroga Vukobrat N., Sender, G., i Barić, S., (ur.), Regulatory Agencies in the Tension Between Law and Economics, Verlag dr. Kovač, Hamburg, 11.-24
23. Staničić, F. (2010). Pravna narav regulatornih agencija u hrvatskom pravu, Pravo u gospodarstvu, br. 5, 1341-1378.
24. Staničić, F. (2013). Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova: Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Skoplje, 61-90.
25. Turudić, M. (2013). Upravnosudska zaštita protiv pojedinačnih akata telekomunikacijskih regulatornih agencija (doktorska disertacija), Zagreb.
26. Vučković, J. (2015). Načelo diobe vlasti i spor oko njezine delegacije politički neovisnim upravnim tijelima, Hrvatska pravna revija, br. 10, 1-11.

Pravni propisi

Pravni propisi EU

1. Uredba (EU) br. 236/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2012. o kratkoj prodaji i određenim aspektima kreditnih izvedenica na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza, SL L 86/1 od 24. ožujka 2012.
2. Uredba (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o OTC izvedenicama, središnjoj drugoj ugovornoj strani i trgovinskom repozitoriju, SL L 201/1 od 27. srpnja 2012.
3. Uredba (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ, SL L 173/1 od 12. lipnja 2014.
4. Direktiva 2002/21/EU izmijenjenu i dopunjenu Direktivom 2009/140/EU, SL L 180/1 od 24. travnja 2002.
5. Direktiva 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire, SL L 302/76 od 17. studenog 2009.
6. Direktiva 2011/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova i o izmjeni direktiva 2003/41/EZ i 2009/65/EZ te uredbi (EZ) br. 1060/2009 i (EU) br. 1095/2010, SL L 174/1 od 1. srpnja 2011.
7. Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, SL L 176/338 od 27. lipnja 2013.
8. Direktiva 2013/50/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjenama Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu, Direktive 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja u trgovanje i Direktive Komisije 2007/14/EZ o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Direktive 2004/109/EZ, SL L 294/13 od 6. studenog 2013.
9. 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, SL L 345/81 od 31. prosinca 2013.
10. Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL L 173/349 od 12. lipnja 2014).
11. Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 173/190 od 12. lipnja 2014.
12. Direktiva 2014/91/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o izmjeni Direktive 2009/65/EZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) u pogledu poslova depozitara, politika nagrađivanja i sankcija, SL L 257/186 od 28. kolovoza 2014.

Pravni propisi RH

1. Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst i 05/14 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.
2. Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13 i 110/15.
3. Zakon o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, NN 110/15.
4. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih uslugama, NN 140/05 i 12/12.
5. Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09, 84/11, 94/13 i 136/13.
6. Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14.
7. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 79/09 i 80/13.
8. Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12.
9. Zakon o tržištu kapitala, NN 88/08, 146/08, 74/09, 54/13, 159/13, 18/15 i 110/15.
10. Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15.
11. Zakon o otvorenim investicijskim fondovima s javnom ponudom, NN 16/13 i 143/14.
12. Zakon o financijskom inspektoratu Republike Hrvatske, NN 85/08, 55/11 i 25/12.

Summary

THE CHALLENGES OF ALIGNING THE SCOPE OF REGULATORY AGENCIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH THE ACQUIS COMMUNAUTAIRE OF THE EUROPEAN UNION

*Regulatory agencies have a very important role in the Croatian legal order. Their role as regulators of different markets and services that are offered on these markets is crucial in insuring that consumers get the best service possible and that the providers' of those services act in accordance with the law and in accordance with the rules which regulate the market competition. Their development in the Republic of Croatia has been, and still is, burdened by over politicisation on the one hand, and insufficient control, on the other hand. However, regulatory agencies have established themselves as an important part of the Croatian public administration with broad regulatory powers. Although the Republic of Croatia joined the European Union in July 2013, the need to align with the *acquis communautaire* had existed prior to that time, during the accession negotiations. Because of this reason, domestic legislation, is mostly aligned with the *acquis* where regulatory agencies are concerned. However, EU law is constantly changing, and numerous new rules exist regarding the regulatory powers of regulatory agencies regarding the delivering of administrative fines and sanctions when there is an infringement of EU law which regulates specific markets. EU law enables the member states to choose between multiple methods when prescribing ways to deliver fines and sanctions: independent delivering of sanctions, collaborative delivering sanctions with other bodies or transferring the delivering of sanctions to the courts. In the Republic of Croatia, the system is in place in which the sanctions are delivered by the courts, with the exception of the Agency for the Protection of Free Market Competition. However, it is necessary to consider whether the best possible option has been chosen and if there are other, better, options within our legal system.*

Key words: *regulatory agencies; misdemeanour law, *acquis communautaire*; alignment.*