

## **Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive, okrugli stol, HAZU, 26. i 27. ožujka 2008.**

mr.sc. Nikola Popović\*

*Regulatorna tijela kao institucionalna rješenja sui generis – redefinirana uloga države u tržišnom gospodarstvu i procesima liberalizacije mrežnih industrija*

### *Uvodna razmatranja*

Opredjeljenje za razvoj slobodnog tržišnog gospodarstva stvara obvezu na strani države da uspostavi zakonodavno okvir koji jamči ostvarenje poduzetničkih prava na jednakim i ravnopravnim osnovama među svim sudionicima na tržištu. Tržišna ekonomija je temelj na kojem se razvila Europska unija pa tako i zemlje članice koje je sačinjavaju prihvaćaju ista gospodarska polazišta koja su unesena u Sporazum o osnivanju Europske zajednice<sup>1</sup>. Ta polazišta odnose se prvenstveno u gospodarskom dijelu na uspostavu tržišnih sloboda koje omogućavaju slobodan promet roba, usluga, kapitala i rada. Ulaganje i poslovanje mora biti omogućeno svim investitorima i poduzetnicima na istim osnovama diljem zemalja članica EU, stoga se i zakonodavstvo koje uređuje ta i druga vezana pitanja u Republici Hrvatskoj ima uskladiti sa propisima EU, tj. pravnom stečevinom na način i rokovima koje određuje Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EU odnosno prema rezultatima pregovora koji su u tijeku. Ostvarenje zajedničkog tržišta EU omogućava gospodarski rast zemljama članicama i tržišni prostor poduzetnicima za jačanje u regionalnim i širim okvirima. Time se pospješuje povezivanje poduzetnika međusobno i unaprjeđenje poslovanja na europskoj razini što je osobito značajno u vrijeme globalizirane međunarodne trgovine.

Pravno polazište za provedbu navedenog nalazi se u hrvatskom Ustavu posebice članku 49, gdje je određeno da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustrojstva Republike Hrvatske ta se ista mogu ograničiti samo zakonom u iznimnim uvjetima. Određuje se da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu te se zabranjuje zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom. Također, država je dužna poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brinuti se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Ovakvo ustavno određenje daje osnovu za daljnju zakonsku i podzakonsku razradu tržišnih odnosa i zaštitu gospodarskih interesa poduzetnika kao i samih potrošača. Tako se ima osigurati u okvirima odredaba o konkurenciji sadržanim u Sporazumu o osnivanju EU, zakonska zaštita tržišnog natjecanja u odnosima između poduzetnika (engl. *antitrust*), pravno urediti način otvaranja djelatnosti koje se još obavljaju u monopolskom uređenju (eng. *liberalisation*) kao i uskladiti politiku državnih potpora tj. načina na koji država može ekonomski pomagati ili poticati poduzetnike na tržištu (engl. *state aid*). Ovdje naročito upućujemo na važnu preventivnu odredbu članka 10. Sporazuma o osnivanju EZ koja nalaže da se

---

\* Stavovi izneseni u ovom izlaganju su osobni i ne odražavaju nužno stavove Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja kojeg je autor član odnosno Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

<sup>1</sup> Službeni list EU, C 325 od 24.12.2002. (pročišćeni tekst)

države članice uzdrže od donošenja svih oblika mjera kojima se može dovesti u pitanje ostvarivanje ciljeva Sporazuma EZ, a time u našem slučaju i pravila o tržišnom natjecanju.

Naime, država u tržišnim odnosima može relativno lako dospjeti u svojevrsni «prijepor interesa» tako što može koristiti svoj položaj vlasnika pojedinih poduzetnika pored uloge nositelja gospodarske politike, da bi korigirala određena gospodarska ili cjenovna kretanja koja mogu često biti potaknuta ekonomskim razlozima na međunarodnoj razini (poskupljenje ili nestašica energenata, prehrambenih sirovina i sl.)<sup>2</sup>. Tako vođena razlozima gospodarsko-socijalne politike, država preuzima ulogu formalnog ili neformalnog regulatora u najvećem broju slučajeva – cijena za krajnje korisnike, bilo putem upravljačkih prava u nekim poduzetnicima ili samo javnim zauzimanjem za pristupačnije cijene potrošačima. Troškovi građana za osnovne potrošačke potrebe su važan faktor u izravnoj korelaciji sa subjektivnim osjećajem zadovoljstva i kao takvi imaju osobit društveni i socijalni značaj. Ipak, cjenovna kretanja imaju svoje ekonomske zakonitosti o kojima treba voditi računa. To otvara niz pitanja na koja se može, obzirom na opseg izlaganja, osvrnuti samo na općoj razini.

Tako, formiranje cijena poduzetnika u uvjetima određivanja od strane države može imati utjecaj i na ukupnu (prekograničnu) konkurentsku sposobnost poduzetnika i njegov budući ekonomski rast na tržištu uslijed toga što moguće usvaja neekonomske cijene koje vjerojatno ne bi primjenjivao da se rukovodi ciljem postizanja tržišnog uspjeha odnosno načelom savjesnog gospodarstvenika. Također, u pojedinim slučajevima može se dogoditi da primjerice jedinice lokalne samouprave u zakonski reguliranom sustavu davanja prethodne suglasnosti na predloženi cjenik pojedinih isporučitelja komunalnih usluga omoguće primjenu cjenovne politike koja je rezultat moguće ekonomske neučinkovitosti poduzetnika koji manjak svoje produktivnosti tako prenosi na krajnjeg potrošača<sup>3</sup>. Interesantna u tom pogledu može biti nedavna javna rasprava o poskupljenju vode u gradu Zagrebu. Kako bi se u takvim i sličnim slučajevima<sup>4</sup> sveo na minimum rizik od mogućih netransparentnih ili nepravednih cijena za krajnje korisnike, poželjno je da država odnosno lokalna samouprava razmotri delegiranje svojih nadzornih ovlasti u tom djelu na nezavisna i stručno specijalizirana tijela.

Uslijed dakle ponekad podijeljene uloge države kao nositelja gospodarske politike a ujedno i poduzetnika u nekim važnim uslužno - proizvodnim djelatnostima, nameće se prirodna potreba za traženjem institucionalnih rješenja koja su prikladna da omoguće stručni nadzor nad još uvijek zatvorenim tržištima, odnosno ravnopravnost svim tržišnim takmacima na otvorenim tržištima te na taj način zaštite potrošačke interese. Iskustvo upućuje da rješavanje složenih pravno-ekonomskih i tehničkih pitanja od značaja za gospodarski uspjeh poduzetnika na sve dinamičnijim tržištima ne mogu na zadovoljavajući način obavljati tradicionalni resori državne uprave koji u pravilu ne raspolažu dovoljnim stručnim resursima, uz istodobnu strukturu sudstva koja za sada još nije dovoljno prilagođena potrebama žurnog rješavanja predmeta iz ovog područja.

<sup>2</sup> Vidi rješenje AZTN, Petrokemija d.d., Narodne novine 92/06

<sup>3</sup> Vidi članak 21. Zakona o komunalnom gospodarstvu Narodne novine 26/03, 82/04

<sup>4</sup> Vidi rješenje AZTN, HUZP protiv Ponikve d.o.o. Krk, Narodne novine 132/05

Također, razvoj zajedničkog tržišta Unije putem slobodnog protoka roba, usluga, kapitala i radne snage, kao i ubrzani razvoj tehnologija otvorio je brojne mogućnosti za nove složenije oblike poslovne suradnje ili hibridne proizvode i usluge koje su ponekad korak ispred i za koje nije jednostavno naći jednoobrazna pravna rješenja do kojih tradicionalni pravni sustavi osobito drže. Radi odgovora na ova i slična pitanja koja se pojavljuju u gospodarskom životu a osobito u nekim liberaliziranim djelatnostima, zemlje duge tržišno orijentirane gospodarske tradicije rješenje su pronašli u specijaliziranim državnim institucijama s posebnim javnim ovlastima – kolokvijalno poznatim pod nazivom tzv. nezavisnih regulatora.

Državna tijela koja se u Hrvatskoj najčešće povezuju sa pojmom nezavisnih regulatora su Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA), Hrvatska narodna banka (HNB), Hrvatska agencija za telekomunikacije (HAT), Hrvatska agencija za regulaciju energetske djelatnosti (HERA), Vijeće za poštanske djelatnosti (VPD), Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTŽU) i Agencija za elektroničke medije (AEM). Važno je napomenuti da među navedenim tijelima postoje značajne razlike u pogledu njihova djelokruga i uloge na tržištima koja su im u nadležnosti. Tako HANFA i HNB u financijskom sektoru imaju prvenstveno zadaće propisivanja, licenciranja i nadzora zakonitosti poslovanja subjekata odnosno poduzetnika iz svog djelokruga. HAT, HERA, VPD i ARTŽU imaju temeljnu zadaću otvoriti konkurenciji odnosno liberalizirati djelatnosti koje su dotada obavljali poduzetnici sa posebnim ili isključivim pravima. AZTN ima izrazito naglašenu horizontalnu ulogu u osiguravanju poticajnih uvjeta za tržišno natjecanje u svim gospodarskim djelatnostima<sup>5</sup>. Stoga korištenje skupnog pojma - regulator za sva tijela može biti jedino prikladno za potrebe općeg informiranja poslovne zajednice ili šire javnosti.

U Republici Hrvatskoj sukladno obvezama iz *acquis*-a i inozemnim iskustvima donesen je veći broj zakona temeljem kojih se pristupilo osnivanju regulatora odnosno tijela sa posebnim javnim ovlastima. Radi se o Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja, Zakonu o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, Zakonu o Hrvatskoj narodnoj banci, Zakonu o telekomunikacijama, Zakonu o regulaciji energetske djelatnosti, Zakonu o pošti, Zakonu o elektroničkim medijima te Zakonu o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga. Pregled navedenih propisa ukazuje na izdvojen status takvih državnih tijela u sustavu državne vlasti kao i neka druga obilježja koja su im zajednička te karakteriziraju pojam regulatora u širem smislu. Ipak, pojam regulatora u užem smislu je izvorno vezan uz provedbu propisa kojima je svrha provesti procese liberalizacije odabranih gospodarskih djelatnosti.

### *Uloga nezavisnih regulatora*

Obzirom na ograničeni opseg ovog izlaganja, težište je na položaju i ulozi AZTN i regulatora sa mandatom za liberalizaciju pojedinih sektora. AZTN je osnovana odlukom Hrvatskog sabora od 20. rujna 1995. temeljem prvog hrvatskog Zakona o zaštiti tržišnog

---

<sup>5</sup> Izuzetak se odnosi na područje bankarstva gdje Hrvatska narodna banka ima pune ovlasti za primjenu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Takvo rješenje nije uobičajeno u zemljama EU.

natjecanja<sup>6</sup>. Djelokrug Agencije je horizontalnog dosega i obuhvaća sve gospodarske djelatnosti sa zadaćom da osigura primjenu Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN)<sup>7</sup> bilo na zahtjev stranke ili postupajući po službenoj dužnosti. U pravilu, djelovanje AZTN je vezano uz postupanja poduzetnika u obliku sklapanja nedopuštenih sporazuma ili različitih oblika zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu koja prijete narušavanjem tržišnog natjecanja te se kao takvo može opisati kao vođenje postupka *ex post* nakon nastupanja određenog pravnog događaja. Agencija je zadužena i za postupak ocjene koncentracija prijavljenih od strane poduzetnika u Zakonom utvrđenim slučajevima. Postupak koji Agencija provodi tom prilikom može se odrediti kao *ex ante* jer se na temelju dostupnih saznanja prikupljenih u postupku daje ocjena o mogućim nepovoljnim učincima *pro futuro* koje koncentracija može izazvati na mjerodavnom tržištu u budućnosti te u tom pogledu može poduzeti odgovarajuće mjere kao što su uvjetno odobrenje ili zabrana provođenja prijavljene transakcije.

AZTN ima važnu ulogu i pri ocjeni primjerice uvjeta za pristup određenoj ekonomskoj djelatnosti ili drugim uvjetima njezina obavljanja na tržištu, na način da svojim stručnim mišljenjima (engl. *competition advocacy*) može predložiti mjerodavnim državnim tijelima na razmatranje drugačija rješenja od postojećih a koja su više poticajna za razvoj konkurencije na pojedinom tržištu. Stoga AZTN ima i važnu proaktivnu ulogu u analiziranju razine tržišnog natjecanja u pojedinim djelatnostima i predlaganja potrebnih promjena u smislu uklanjanja neopravdanih administrativnih ograničenja ili drugih uvjeta koji otežavaju najčešće cjenovno nadmetanje i time nanose osobitu štetu potrošačima. Pri tome, AZTN se oslanja na pravnu i ekonomsku analizu kao načine utvrđivanja stvarnog stanja na tržištu i učinaka koje pojedina rješenja mogu imati po razvoj tržišnog natjecanja. Iz priloženog je prepoznatljiv interdisciplinarni pristup materiji prava tržišnog natjecanja što je obilježje ovog područja rada i čini ga naročito složenim u njegovoj primjeni u praksi.

Horizontalni djelokrug AZTN je posebno naglašen u drugom području njegova rada koji se odnosi na sustav kontrole državnih potpora. U tom dijelu AZTN sukladno Zakonu o državnim potporama (ZDP)<sup>8</sup> nadzire i provodi postupak odobrenja prijedloga državnih potpora u svim gospodarskim granama osim u poljoprivredi i ribarstvu obzirom da je to izuzeće određeno Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. U bitnome, svaki prijedlog nove ili izmjene postojeće državne potpore predlagatelj<sup>9</sup> je dužan dostaviti na prethodno mišljenje AZTN-u u slučaju da se radi o zakonskom prijedlogu ili na odobrenje ukoliko se radi o drugim aktima iz nadležnosti Vlade, ministarstava i drugih tijela državne uprave odnosno tijela područne i lokalne samouprave ili pravnih osoba koje dodjeljuju državne potpore. Ovakvo zakonsko rješenje gdje nezavisno tijelo AZTN kontrolira dodjelu državnih sredstava poduzetnicima u zakonom određenim slučajevima je sasvim novo u Republici Hrvatskoj i kao takvo zavrjeđuje posebnu pažnju jer ulaskom

---

<sup>6</sup> Narodne novine broj 48/95, 52/97 i 89/98

<sup>7</sup> Narodne novine broj 122/03

<sup>8</sup> Narodne novine broj 140/05.

<sup>9</sup> Davatelj državne potpore je Republika Hrvatska putem ovlaštenih pravnih osoba i središnjih državnih tijela, jedinice područne i lokalne samouprave te svaka pravna osoba koja upravlja državnim potporama u smislu ZDP..

u EU ovaj sustav kontrole ostaje na snazi ali će ga preuzeti Europska komisija kao nadnacionalno tijelo. Dakle, materijalna pravila o kontroli državnih potpora ostaju gotovo ista ali se mijenja nadležnost odlučivanja. Ova okolnost ukazuje na jaki utjecaj koji država svojim individualnim intervencijama može imati na gospodarske tokove i ravnopravnost poduzetnika na zajedničkom tržištu EU i stoga nužnost redefiniranje njezine uloge u tom pogledu. Države članice ne mogu koristiti nacionalni fiskus za poticanje konkurentnosti svog gospodarstva izvan precizno definiranih uvjeta koje određuju pravila o državnim potporama EU i WTO i na taj način utjecati na međunarodnu prekograničnu trgovinu<sup>10</sup>. Stoga je u tom pogledu podizanje kontrole državnih potpora na razinu institucija EU - razumljiva i opravdana. Takvo institucionalno rješenje na razini Unije je vrlo specifično međutim rasprava o istome nadilaze okvire ovog izlaganja.

Postoje na drugoj strani kako je prethodno navedeno nekoliko tijela koja su osnovana sa ulogom da omoguće nesmetanu liberalizaciju određenih gospodarskih djelatnosti koje su se povijesno obavljale putem individualnih društava u vlasništvu države i svrhom zadovoljenja javnog interesa i potreba širokog kruga građana. Osnivanje takvih tijela je vezano uz politiku otvaranja pojedinih tržišta konkurenciji te je njihov djelokrug rada stoga sektorskog usmjerenja. Zadaća im je osigurati novim takmacima pristup tržištu na kojem već posluje tzv. povijesni davatelj usluge, jer zakonska prava često nije jednostavno realizirati u praksi. Takva tržišta imaju bitnu specifičnost koja ih razlikuje od drugih gospodarskih djelatnosti a koja je i osnovni razlog osnivanju regulatora za liberalizaciju tržišta. Radi se o djelatnostima za obavljanje kojih je neophodna odgovarajuća infrastruktura odnosno tehnološka mreža. Može se raditi o telekomunikacijskim kablovima, elektroenergetskim vodovima, transportnim putovima ili zemljopisno razgranatim poslovnim djelatnostima koje zahtijevaju tehničku i prijevoznčku povezanost sustava koji je teško nadomjestiti u cjelini. Kapitalne investicije koje su potrebne za izgradnju i stavljanje u uporabu takvih sustava ili njihovih dijelova su osobito visoke i zahtijevaju detaljno razrađene poslovne planove i razumno vrijeme povrata uloženi sredstava. Kod takvih djelatnosti osobito su izraženi rizici ulaganja tzv. potopljeni troškovi (engl. *sunk cost*) odnosno troškovi ulaska na tržište koji u slučaju tržišnog neuspjeha i izlaska ostaju najčešće nepovratno izgubljeni za investitora.

Navedene djelatnosti stoga se opravdano povezuju sa pojmom prirodnih monopola koje u pravilu obilježava financijska neisplativost izgradnje paralelne infrastrukture odnosno dupliciranje postojećih transportnih kapaciteta. Tu je česta vertikalna integracija poduzetnika, oskudnost proizvodno uslužnih resursa i sl. Kao što je primjetno, razumijevanje načina poslovanja u ovim djelatnostima osobito tehničkih i tehnoloških posebnosti svake od njih je pretpostavka za razmatranje svih daljnjih pravnih ili ekonomskih pitanja koja se redovito pojavljuju pri otvaranju tržišta i dolasku novih konkurenata. Otuda potreba za multidisciplinarnim pristup u radu koji ravnopravno zastupa tehničku, pravnu i ekonomsku struku. Povezanost čak triju struka u sagledavanju važnih pitanja dovoljno govori sama za sebe o složenosti posla koju obavljaju sektorski regulatori u djelatnostima koje skupno obuhvaćamo pojmom mrežnih djelatnosti ili

---

<sup>10</sup> Za širi prikaz ovog pravnog pitanja vidi „Opseg zaštite tržišnog natjecanja prema Zakonu o državnim potporama“, Nikola Popović, Informator broj 2004/5229.

industrija (engl. *network industries*). Obzirom na polazišno stanje sa jednim davateljem usluga sa posebnim ili isključivim pravima u djelatnostima kao što su telekomunikacije, energetske i neke prometne djelatnosti, poštanske ili na kraju i komunalne usluge, zadaća sektorskih regulatora je provesti zakonske norme kojima se omogućava novim poduzetnicima pružanje do tada rezerviranih usluga na ravnopravnim osnovama sa povijesnim operatorom. Takav mandat iziskuje opsežan pripremni rad regulatora kako na licenciranju novih poduzetnika za pristup pojedinom tržištu tako i u pogledu utvrđivanja tehničkih i financijskih pretpostavki za pristup novih poduzetnika mreži bivšeg monopoliste. Te i povezane aktivnosti se podvode pod pojam *ex ante* djelovanja regulatora dakle u smislu vršenja predradnji potrebnih za nesmetano otvaranje tržišta konkurenciji.

Djelokrug i uloga AZTN kao tijela sa horizontalnim djelokrugom zaštite tržišnog natjecanja i drugih regulatora sa sektorskim odnosno vertikalnim djelokrugom su povezani tako da je koordinirano postupanje među njima nezaobilazno za razvoj konkurencije u djelatnostima gdje su tržišni uvjeti u nastanku ili se još razvijaju. AZTN je u tom cilju dao inicijative i zaključio niz sporazuma o suradnji sa drugim regulatornim tijelima i time su stvorene dodatne pretpostavke za zajednički rad na uspostavljanju dinamičnijih tržišnih odnosa. Obzirom na podudarnu institucionalnu prirodu takvih tijela, među njima postoje značajne statusne i organizacijske sličnosti koje ih razlikuju od tijela državne uprave ili sudova.

#### *Položaj i financiranje nezavisnih regulatora*

Neovisnost u radu i donošenju odluka je temeljna vrijednost regulatornih tijela. Upravljačku ulogu u tim tijelima imaju kolegijalni organi odlučivanja tzv. vijeća ili upravna vijeća sa 3 do 7 članova od kojih je jedan predsjednik. Članove vijeća bira Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na određeno vrijeme, u pravilu do 5 godina, sa mogućnošću ponovnog izbora. Regulatori podnose godišnja izvješća o radu Saboru odnosno u nekim slučajevima i Vladi. Na sve zaposlenike u regulatornim tijelima, za razliku od državne uprave, se primjenjuju opći propisi o radu umjesto propisa o državnim dužnosnicima, službenicima i namještenicima. Ipak, time nije omogućena veća sloboda u pogledu politike materijalnih prava zaposlenih jer ista prati okvire postavljene za korisnike državnog proračuna. Poslovi regulatornih tijela zahtijevaju visoki stupanj stručne specijalizacije i interdisciplinarnost u radu i utoliko opravdavaju potrebu iznalaženja rješenja kojim se potiče zaposlenike, za čiju dodatnu edukaciju se često uložena značajna sredstva, na trajniji ostanak u tim tijelima bez obzira na ponekad konkurentnije uvjete koje pruža privatni sektor. Povećani odljev stručnjaka iz regulatora može dovesti do erozije struke i utjecati na učinkovitost u obavljanju poslova. Ipak, dobra strana je što formirani stručnjaci u području prava tržišnog natjecanja i regulatornog prava eventualnim odlaskom u privatni sektor doprinose širenju znanja o područjima rada koja još uvijek nisu dovoljno zastupljena u široj poslovnoj zajednici.

Dostatnost izvora financiranja regulatora, kao što je spomenuto, ima važnu ulogu u obavljanju povjerenih im javnih ovlasti. Navedeno omogućava veći broj zaposlenih, više istraživanja tržišta i djelatnosti po službenoj dužnosti i brže rješavanje predmeta

pokrenutih na zahtjeva stranaka. Praćenje međunarodne prakse i suradnja sa istorodnim tijelima u inozemstvu je vrlo korisna i također iziskuje dovoljne ljudske resurse. Zakonodavac u Hrvatskoj se opredijelio za proračunsko financiranje u slučaju nekih Agencija kao što su AZTN ili ARTŽU, dok HAT, HERA ili AEM imaju pravo na oblik samofinanciranja putem naplaćivanja naknade od strane poduzetnika koji obavljaju djelatnosti koje su predmet nadzora navedenih tijela. Potonji oblik financiranja je u pravilu izdašniji i pruža veće mogućnosti prihoda i institucionalnog razvoja pojedine Agencije. Neke zemlje Europske unije poznaju i modele financiranja u kojima tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja ima pravo na dio prihoda ostvarenog od državnih pristojbi za vođenje postupka odnosno naplaćenih kazni od poduzetnika zbog kršenja zakona. Nadalje, postoje i suvremeniji modeli djelomične redistribucije sredstava između pojedinih regulatora sa samostalnim izvorima financiranja i onih na državnom proračunu<sup>11</sup>.

### *Regulatori kao ekstenzija upravne i sudske funkcije državne vlasti*

Regulatorna tijela za potrebe provedbe zakona koji su im dati u djelokrug moraju imati i određene istražne ovlasti, kao što je slučaj AZTN-a koja ima pravo zahtijevati potrebne poslovne podatke od poduzetnika, pretraživati poslovne prostorije, stan ili oduzeti pojedine predmete ukoliko se za to ukaže potreba radi osiguranja ili pribavljanja dokaza za potrebe postupka koji se vodi. Pri tome su zaposlenici Agencije kao i članovi Vijeća obvezani na čuvanje službene tajne koje su moguće saznali tijekom vođenja postupka. Regulatorna tijela pored posebnih postupovnih odredbi koje može sadržavati pojedini zakon po kojem rade, oslanjaju se na Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) čija primjena je supsidijarne naravi. U slučaju provedbe ZDP isključena je primjena odredbi ZUP o izvanrednom ukidanju odluka tj. članak 266, te se na taj način doprinosi jačanju neovisnosti pojedinog državnog tijela sa javnim ovlastima u vođenju postupka ali istodobno ne dirajući u mogućnost pokretanja upravnog spora protiv konačnih odluka tih tijela. Isto rješenje korisno je uvesti i u neke druge zakone kako to uostalom naglašava i Europska komisija u svojim stavovima i dokumentima vezanim za pristupanje Hrvatske Uniji.

Za kršenje odredbi zakona kojima je uređena zaštita tržišnog natjecanja odnosno regulacija sektorskih djelatnosti propisane su novčane kazne koje se u slučajevima težih kršenja zakonskih normi moguće izreći u relativnom iznosu odnosno postotku ukupnog godišnjeg prihoda pojedinog poduzetnika. ZZTN tako predviđa raspon kazni od 1% do 10%, a Zakona o telekomunikacijama do 5%. Tome valja pridodati i mogućnost kaznene odgovornosti u nekim slučajevima<sup>12</sup>. Ovakva visina zapriječene novčane kazne može biti djelotvorno sredstvo opće i posebne prevencije poduzetnika od kršenja zakonski normi. Međutim, agencije imaju u pravilu samo pravo predlaganja mjerodavnom prekršajnom sudu izricanje kazni, iznimno Zakon o telekomunikacijama omogućava izdavanje prekršajnog naloga od strane ovlaštenog inspektora odnosno nadzornika. Iskustvo u Hrvatskoj pokazuje da se zakonske mogućnosti izricanja kazni u praksi nisu dovoljno

---

<sup>11</sup> Primjerice, Portugalsko tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja ima pravo na određeni dio prihoda regulatornog tijela za elektroničke i poštanske komunikacije.

<sup>12</sup> Članak 288. Kaznenog zakona RH

primjenjivale što je otvaralo mogućnost pojedinim poduzetnicima, najčešće u vladajućem položaju, da koriste ovu okolnost i prihvaćaju rizičnije oblike tržišnog ponašanja sa stajališta prava tržišnog natjecanja. Time je puna provedba ovih zakona dovedena u pitanje i zahtjeva radi toga detaljniju analizu od strane mjerodavnih vladinih resora i službi u svrhu iznalaženja odgovarajućih rješenja za ubuduće. Naime, razdvojenost odlučivanja o zakonitosti akata takvih tijela u povodu upravnog spora od strane Upravnog suda i odlučivanja o izricanju novčanih kazni od nadležnih prekršajnih sudova dovodi do učestale zastare prekršajnog postupka, pravne neujednačenosti, odnosno neodgovarajuće brzine sudskog odlučivanja a time i upitne djelotvornosti sustava zaštite tržišnog natjecanja gdje je upravo brzina pružanja pravne zaštite važna za opstanak poduzetnika na tržištu.

Slijedom navedenog nameće se logična potreba reforme sudskog odlučivanja kada se radi o predmetima koje vode ova državna tijela. AZTN tako priprema novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kojim će se propisati pravo izricanja novčanih kazni od strane Agencije i odrediti ubuduće nadležnost jednog suda koji bi rješavao po pravnom lijeku stranke u pogledu merituma odluke Agencije kao i slučaju eventualno izrečene kazne poduzetniku. Smatramo da bi zakonodavac nakon što prihvati inicijativu AZTN trebao razmotriti mogućnost uvođenja podudarnog rješenja i za druga državna tijela sa javnim ovlastima, odnosno sektorske regulatore. Naime, pitanje učinkovitosti provedbe svakog od sektorskih zakona u bitnoj mjeri je u korelaciji i sa trajanjem postupka pred sudovima i od osobitog je značaja za razvoj tržišnog natjecanja u svim gospodarskim djelatnostima. Specijalizacija sudova za sva područja koja su u nadležnosti ovih tijela je poželjna i opravdana jer se radi o vezanoj i susjednoj pravnoj i ekonomskoj materiji. Uloga sudova pri tome nije ništa manja od uloge regulatornih tijela, i stvaranje ujednačene sudske prakse u ovom području u Hrvatskoj je važno radi lakše integracije ne samo sudstva već i odvjetništva u pravna područja kojima se bave ova tijela posebice u vidu predstojećeg članstva Hrvatske u EU.

Nezavisni regulatori tržišta su relativna institucionalna novina u hrvatskom pravnom sustavu i kao takva zahtijevaju odgovarajuće razumijevanje njihovog položaja u gospodarstvu. Takva tijela polazeći od temeljnih obilježja koja su im svojstvena čine nadgradnju ili ekstenziju *sui generis* upravne i sudske funkcije državne vlasti na osnovama koje odgovaraju potrebama suvremenog tržišnog poslovanja. Broj regulatornih tijela kao ni područja za koja se osnivaju nije ograničen te je on uvjetovan, pored obveza koje proizlaze iz pravne stečevine EU, razvojem tržišnih odnosa i razinom pažnje države da se isti unaprjeđuju na način koji potiče poduzetništvo, sigurnost financijskog ulaganja i dobrobit krajnjih potrošača.