

Upravnosudska kontrola akata regulatornih agencija s posebnim osvrtom na energetska sektor

Doc. dr. sc. Mateja Held
Pravni fakultet u Zagrebu
Katedra za upravno pravo

Osnovna obilježja regulatornih agencija

- ▶ Cilj: što je moguće autonomnije regulirati neko tržište, npr. tržište usluga opskrbe vodom
 - ▶ Autonomija – osigurava ju visoka stručnost
-

Mogućnost regulacije i nadzora - neovisna od upravnih tijela i podvrgnuta nadzoru sudova

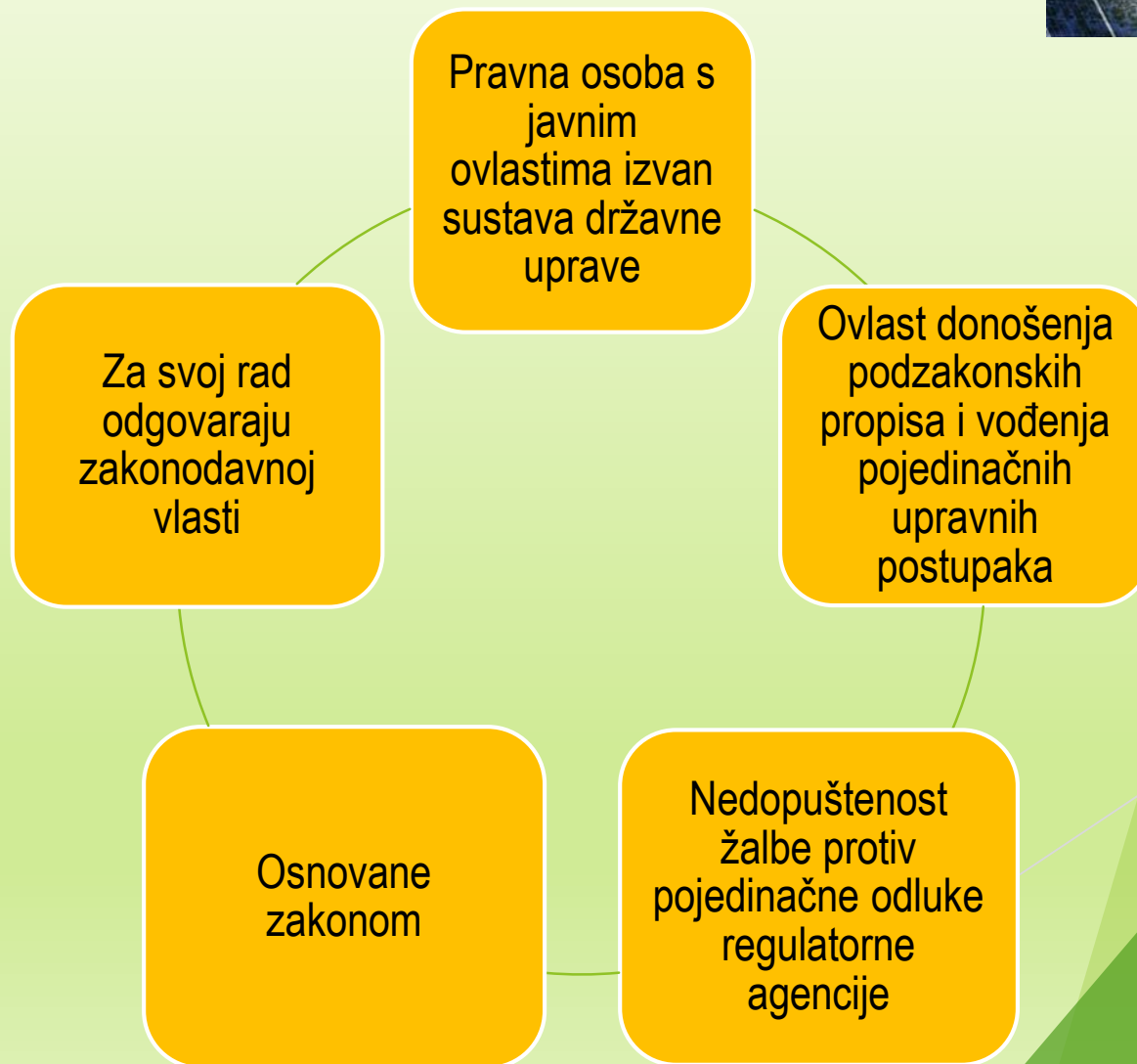
Pravna autonomija

Politička nezavisnost

Financijska nezavisnost



Uvjeti za regulatornu agenciju



Pravni okvir



- ▶ Čl. 114. st. 2. *Ustava Republike Hrvatske*, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- ▶ *Zakon o upravnim sporovima*, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17

Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Pravni okvir

Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14, 95/15, 102/15, 68/18

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18

Zakon o tržištu električne energije, NN 22/13, 95/15, 102/15, 68/18

Zakon o tržištu plina, NN 18/18

Zakon o terminalu za ukapljeni prirodni plin, NN 57/18

Zakon o tržištu toplinske energije, NN 80/13, 14/14, 76/18

Pravni okvir

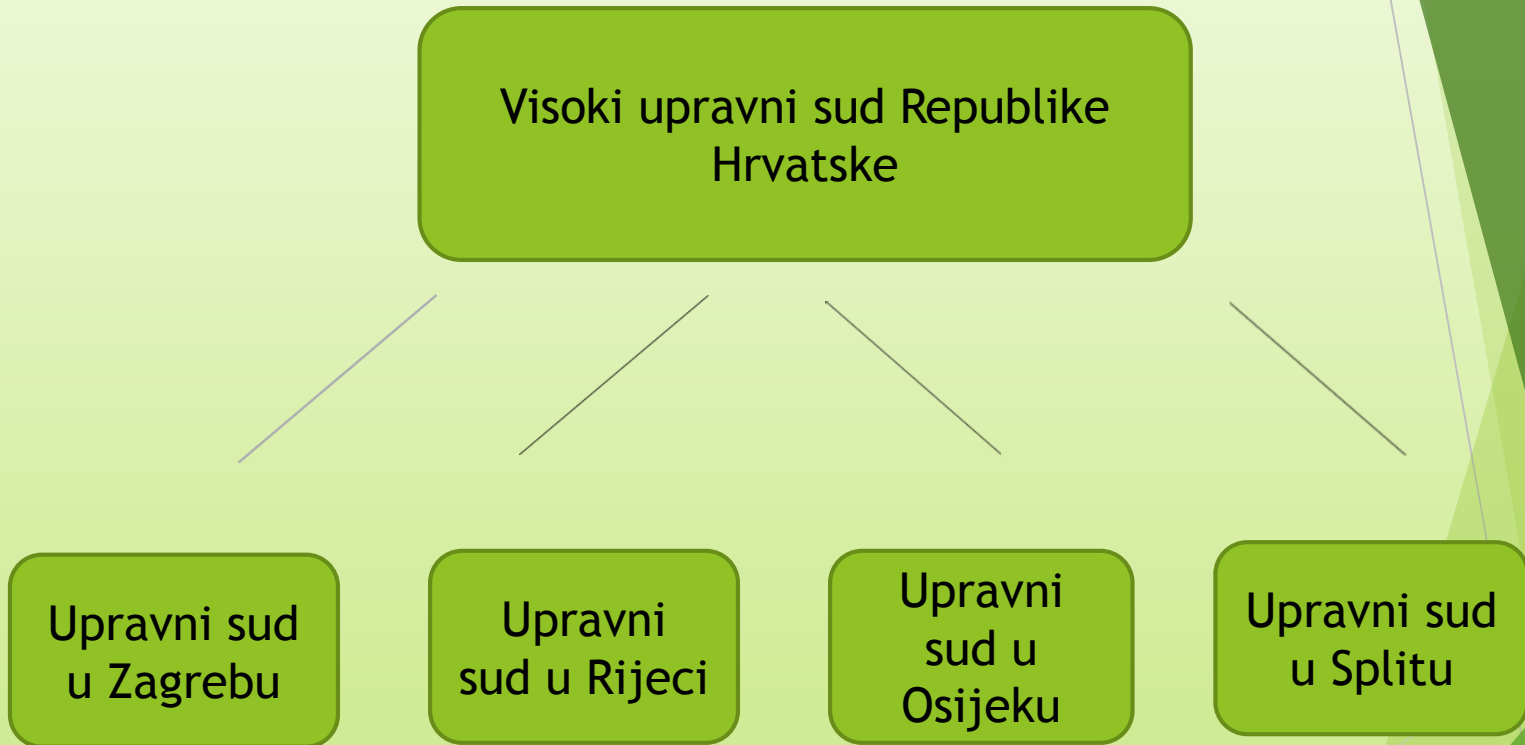
- ▶ Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, NN 19/14, 73/17
- ▶ Zakon o biogorivima za prijevoz, NN 65/09, 145/10, 26/11, 144/12, 14/14, 94/18
- ▶ Zakon o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18
- ▶ Zakon o obnovljivim izvorima energije i visokoučinkovitoj kogeneraciji, NN 100/15, 111/18
- ▶ Zakon o energetske učinkovitosti, NN 127/14, 116/18

Pravni okvir

- ▶ Ustav RH - čl. 114. st. 2.

*Određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima
jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.*

Pravni okvir - organizacija upravnih sudova u Republici Hrvatskoj



Pravni okvir

► Zakon o upravnim sporovima, čl. 12.

(1) Upravne sporove (u daljnjem tekstu: spor) rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud).

(2) Upravni sudovi odlučuju:

1. *o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,*
2. *o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,*
3. *o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,*
4. *o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora,*
5. *u drugim zakonom propisanim slučajevima.*

(3) Visoki upravni sud odlučuje:

1. *o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba,*
2. *o zakonitosti općih akata,*
3. *o sukobu nadležnosti između upravnih sudova,*
4. *u drugim zakonom propisanim slučajevima.*

Pravni okvir

- ▶ Zakon o upravnim sporovima, čl. 14.

Upravni sudovi (prvostupanjski)



sudac pojedinac.

Visoki upravni sud



vijeće od tri suca,



vijeće od pet sudaca (odluka o zakonitosti općeg akta)

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)

- ▶ Osnovana 1995., započela s radom 1997.
- ▶ pravna je osoba s javnim ovlastima
- ▶ samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih:
 - *Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, br. 79/09, 80/13)*
 - *Zakonom o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom (Narodne novine, br. 117/17)*
 - *ostalim podzakonskim aktima neophodnima za njihovu provedbu*
- ▶ odgovara Hrvatskom saboru.
- ▶ sredstva za obavljanje poslova iz djelokruga Agencije osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske

(AZTN)

▶ IX. OPĆI AKTI AGENCIJE

▶ Članak 31.

▶ (1) Agencija ima sljedeće opće akte:

- ▶ 1. *Statut,*
 - ▶ 2. *Poslovnik o radu Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja,*
 - ▶ 3. *Pravilnik o unutarnjem redu Agencije i Sistematizacija radnih mjesta i uvjeti za obavljanje poslova u Agenciji,*
 - ▶ 4. *Pravilnik o radu,*
 - ▶ 5. *Pravilnik o plaćama i materijalnim pravima radnika,*
 - ▶ 6. *Pravilnik o obrazovanju i stručnom usavršavanju radnika,*
 - ▶ 7. *Program unutarnjeg usavršavanja i dodatnog obrazovanja radnika Agencije,*
 - ▶ 8. *Pravilnik o službenoj iskaznici ovlaštene osobe u Agenciji te*
 - ▶ 9. *druge opće akte sukladno Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja, ZNTP-a, drugim propisima i ovom Statutu.*
- ▶ (2) Opći akti Agencije, osim Statuta Agencije, stupaju na snagu osmog dana od dana objave na oglasnoj ploči Agencije.

Ovlasti AZTN-a

- ▶ AZTN provodi istragu na temelju koje odlučuje o pokretanju postupka, zatim donosi i odluku o pokretanju postupka protiv poduzetnika te pokreće postupak.
- ▶ Nakon provedenog postupka AZTN odlučuje i o postojanju konkretne povrede Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN).
- ▶ AZTN odlučuje i o vrsti i visini kazne, pri čemu ima velike diskrecijske ovlasti u pogledu uzimanja u obzir olakotnih i otegotnih okolnosti i odmjeravanja visine kazne

Sudski nadzor protiv odluka AZTN-a

- ▶ Reguliran Zakonom o upravnim sporovima i Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja (čl. 67-69), iako i u ostalim propisima reguliran pravni okvir za nadzor odluka AZTN-a
- ▶ Visoki upravni sud Republike Hrvatske (VUS)
- ▶ Potreba poštovanja najviših standarda
- ▶ 2 temeljne vrste postupaka:
 - ▶ A) protiv pojedinačnih akata AZTN-a - VUS sudi u sastavu od 3 suca
 - ▶ B) protiv općih akata AZTN-a - VUS sudi u sastavu od 5 sudaca

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a - rok i razlozi za tužbu

- ▶ Rok - čl. 67. st. 1. ZZTN-a
- ▶ **30 dana** od dana dostave rješenja
- ▶ -----
- ▶ **Razlozi:**
- ▶ 1. povreda propisa materijalnog prava o tržišnom natjecanju,
- ▶ 2. bitne povrede odredbi o postupku,
- ▶ 3. pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja,
- ▶ 4. pogrešna odluke o upravno-kaznenoj mjeri i drugim pitanjima o kojima odlučuje Agencija.

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a

- ▶ (2) Tužbe protiv *rješenja* Agencije kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima ne zaustavljaju tijek postupka
- ▶ (3) Protiv *zaključka* Agencije kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima nije dopuštena žalba niti se može pokrenuti upravni spor, ali se zaključak može pobijati tužbom kojom se pokreće upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari.
- ▶ (4) Tužba iz stavka 1. ovoga članka ne zadržava izvršenje rješenja, osim u dijelu rješenja koji se odnosi na izrečenu upravno-kaznenu mjeru.

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a - *ovlaštenici za podnošenje tužbe*

- ▶ 1) Tužbu protiv rješenja Agencije kojim se utvrđuje *povreda ovoga Zakona* ili članka 101. ili 102. UFEU i izriče *upravno-kaznena mjera* sukladno ovome Zakonu može podnijeti nezadovoljna stranka u postupku,
- ▶ 2) rješenja Agencije kojim se utvrđuje da *nije narušeno tržišno natjecanje* u smislu odredba ovoga Zakona ili članka 101. ili 102. UFEU i rješenja kojim se *obustavlja postupak* može podnijeti i podnositelj inicijative, odnosno osoba kojoj su rješenjem Agencije utvrđena ista postupovna prava kao i podnositelju inicijative (članak 36. stavci 3. i 4.).

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a - sadržaj tužbenog zahtjeva

- ▶ 1. poništavanje ili oglašavanje ništavim pojedinačne odluke
- ▶ 2. odlučivanje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.
- ▶ - tendencija je da bude spor pune jurisdikcije, odnosno da se meritorno odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a

- ▶ (1) Vijeće Visokog upravnog suda Republike Hrvatske raspravlja i odlučuje na temelju činjenica koje su iznesene u postupku.
- ▶ (2) Tužitelj u tužbi ne može iznositi nove činjenice, ali može predložiti nove dokaze u pogledu činjenica koje je iznio u postupku.
- ▶ (3) Nove činjenice mogu se iznositi samo ako tužitelj dokaže da za odnosne činjenice nije znao niti mogao znati tijekom postupka.

Sudski nadzor nad odlukama AZTN-a

- ▶ Svi sporovi pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske pokrenuti na temelju odredbi ovoga Zakona su žurni.
- ▶ - protiv presude VUS-a jedino zahtjev za izvanredno preispitivanje pravomoćnosti sudske odluke

Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)

- ▶ samostalna, neovisna i neprofitna pravna osoba s javnim ovlastima za regulaciju energetske djelatnosti
- ▶ osnovana Zakonom o regulaciji energetske djelatnosti
- ▶ ovlast za donošenje podzakonskih propisa i pojedinačne akata i za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru

Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) - pravni okvir

- ▶ Zakon o o regulaciji energetske djelatnosti, NN 120/12, 68/18)
- ▶ Zakon o energiji, NN 120/12, 14/14, 102/15, 68/18
- ▶ Statut HERA-e
- ▶ zakoni kojima se uređuju pojedina tržišta energije.

HERA - ciljevi regulacije energetskih djelatnosti

- ▶ osiguranje objektivnosti, transparentnosti i nepristranosti u obavljanju energetskih djelatnosti
- ▶ briga o provedbi načela reguliranog pristupa mreži/sustavu
- ▶ donošenje metodologija za utvrđivanje iznosa tarifnih stavki u tarifnim sustavima
- ▶ uspostavljanje učinkovitog tržišta energije i tržišnog natjecanja
- ▶ zaštita kupaca energije i energetskih subjekata

HERA - poslovi

1. izdavanje, produženje i prijenos dozvola za obavljanje energetske djelatnosti te privremeno i trajno oduzimanje dozvola,
2. nadzor energetskih subjekata u obavljanju energetske djelatnosti,
3. nadzor provođenja odredbi o razdvajanju u skladu sa zakonom kojim se uređuje energetski sektor i zakonima kojima se uređuje obavljanje pojedinih energetske djelatnosti,
4. nadzor odvojenog vođenja poslovnih knjiga, kako je propisano zakonom kojim se uređuje energetski sektor i drugim zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije,
5. nadzor poštivanja zabrane subvencija između energetske djelatnosti u skladu sa zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije,
6. nadzor poštivanja načela transparentnosti, objektivnosti i nepristranosti u radu operatora tržišta energije,
7. davanje suglasnosti na opće akte organiziranja tržišta električne energije i opće akte organiziranja tržišta prirodnog plina,
8. izdavanje rješenja o stjecanju statusa povlaštenog proizvođača energije te privremeno i trajno oduzimanje statusa povlaštenog proizvođača, itd.

Sudski nadzor nad djelovanjem HERA-e

- ▶ Čl. 21. Zakona o regulaciji energetske djelatnosti (ZRED)
- ▶ *Osim obveza, nadležnosti i odgovornosti iz ovoga Zakona, Agencija ima obveze, nadležnosti i odgovornosti koje proizlaze iz pojedinih odredbi zakona kojim se uređuje energetska djelatnost i drugim zakonima kojima se uređuju pojedina tržišta energije.*
- ▶ Čl. 36.c st. 3. ZRED
- ▶ *(3) Protiv odluka iz Agencije stavka 1. ovoga članka nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Postupak pred upravnim sudom je hitan.*

Opći akti HERA-a i sudski nadzor nad njima

- ▶ IV. OPĆI AKTI AGENCIJE - Statut HERA-e
- ▶ Članak 31.
- ▶ (1) Agencija ima sljedeće opće akte:
 - 1. *Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta,*
 - 2. *Pravilnik o radu,*
 - 3. *Pravilnik o plaćama, naknadama plaća i drugim materijalnim pravima radnika,*
 - 4. *Pravilnik o tajnosti podataka,*
 - 5. *Pravilnik o obrazovanju i stručnom usavršavanju,*
 - 6. *Etički kodeks,*
 - 7. *Pravilnik o zaštiti arhivskog i registraturnog gradiva,*
 - 8. *druge opće akte potrebne za rad Agencije.*
- ▶ (2) Opći akti stupaju na snagu osmoga dana od dana objave na oglasnoj ploči Agencije.

Opći akti HERA-a i sudski nadzor nad njima

- ▶ Nadzor općih akata reguliran *Zakonom o upravnim sporovima* u čl. 83.-88.
- ▶ (1) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.
- ▶ (2) Postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.

- ▶ (1) O zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud odlučuje na javnoj sjednici.
- ▶ (2) Visoki upravni sud može održati savjetodavnu raspravu ako ocijeni da je prije odlučivanja o biti stvari potrebna rasprava sa sudionicima postupka, znanstvenicima i drugim stručnjacima.
- ▶ (3) Sud će presudom ukinuti opći akt, ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela.
- ▶ (4) Ukinuti opći akt prestaje važiti, odnosno ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u »Narodnim novinama«.

- ▶ Članak 88. *Zakona o upravnim sporovima*
- ▶ (1) Sud može obustaviti postupak ako podnositelj odustane od zahtjeva.
- ▶ (2) Sud će rješenjem obustaviti postupak kad prestanu postojati pretpostavke za njegovo vođenje.

Zaključno

- ▶ vođenje upravnih sporova protiv pojedinačnih akata regulacijskih agencija zahtijeva određeno iskustvo i specifično znanje
- ▶ u teoriji se nalaze prijedlozi da se vođenje upravnih sporova povjeri jednom od upravnih sudova u Hrvatskoj
- ▶ jedan upravni sud bi mogao imati koncentraciju sudaca koji su specijalizirani za područje regulatornih agencija
- ▶ ujedno se tako osigurava dvostupanjski sustav zaštite upravnog sudovanja

▶ Hvala na pažnji!

▶ mateja.held@pravo.hr