

Strokovni članek
342.32, 351.71:340.134(497.4)

Agencije in njihova regulatorna dejavnost

LOJZE JANKO,
Služba Vlade Republike
Slovenije za zakonodajo

Uvod

Po 121. členu Ustave Republike Slovenije lahko pravne ali fizične osebe z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.

Ob pripravah predloga Zakona o javnih agencijah je bilo izrecno poudarjeno, da razvoj uprave in širjenje njenih pristojnosti izražata potrebo po novih, nalogam prilagojenih statusnih oblikah organov; nove specifične oblike uprave so na primer javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javna podjetja, agencije in druge specifične statusne oblike uprave. Teorija govori o paradržavnih (paravladnih) organizacijah – o privladnih oziroma obvladnih organizacijah, ki so sestavni del javne uprave. Javne agencije se ustanavljajo zlasti v primerih, da je treba upravljavsko, nadzorno ali regulatorno funkcijo ločiti od politike resornih ministrstev ali vladinih služb. Oblikovalo se je mnenje, da je dosedanja praksa organov državne uprave v praksi povzročala nepreglednost in konflikte interesov ter prepletanje sektorskih politik z lastninskim upravljanjem.

Zakon o javnih agencijah je razmeroma splošen, okviren zakon: določa le okvir, potreben za ustanovitev in delovanje javnih agencij. Predstavljati bi moral enoten standard z utemeljenimi odstopanji. Omogočati bi moral tudi oceno o upravičenosti ali neupravičenosti ustanavljanja novih javnih agencij. Primerjanje in vrednotenje različnih organizacij ter s tem povezanih predlaganih rešitev brez enotnega standarda namreč nista mogoča.

Zakon o javnih agencijah določa, da se javna agencija ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Lahko se ustanovi z enim namenom ali več. Pristojnosti javne agencije za izdajanje predpisov, posamičnih aktov in oblastnih dejanj določa zakon. Naloge javne agencije

se določijo z ustanovitvenim aktom. Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna. Glede zakonitosti, samostojnosti, strokovnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti, uradnega jezika, poslovanja z dokumentarnih gradivom in drugih vprašanj se za javne agencije uporabljajo določbe Zakona o državni upravi in na njegovi podlagi izdanih predpisov.

Predmet analize v tem prispevku je regulatorna dejavnost, in sicer le v delu, v katerem se nanaša na urejanje razmerij s splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil in javna agencija nastopa kot normodajalec.

Opredelitev agencij v zakonih

Je zelo pestra. Nekateri zakoni opredeljujejo javno agencijo samo kot pravno osebo (Zakon o revidiranju), spet drugi kot osebo javnega prava in tretji kot pravno osebo javnega prava. Zakoni tudi različno določajo, da je Agencija za civilno letalstvo RS na primer upravni in nadzorni organ s področja letalskih predpisov; da je Agencija za trg vrednostnih papirjev neodvisna organizacija, ki regulira in opravlja nadzor nad trgom vrednostnih papirjev ter nadzor finančnih institucij; da je Agencija za pošto in elektronske komunikacije neodvisen, regulativni organ; da je Agencija za zdravila neodvisen regulatorni organ.

Splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil

Zakon o javnih agencijah izrecno omenja pristojnosti javne agencije za izdajanje predpisov v četrtem odstavku 2. člena. Zakon o državni upravi pa dosledno uporablja pojem splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil. Do zadnjih njegovih sprememb in dopolnitev je bilo predvideno, da nosilci javnih pooblastil lahko izdajajo pravilnike, če tako določi zakon.

Večina javnih agencij izdaja splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil. Le nekateri področni zakoni izrecno omenjajo predpise. Na primer po Zakonu o revidiranju strokovni svet agencije sprejema predpise, kadar določa zakon, da tak akt sprejme agencija.

Splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil v večini primerov izdajajo sveti agencij; izjema je le Agencija za pošto in elektronske komunikacije. V tej agenciji izda statut in splošne akte direktor. K statutu da soglasje vlada.

Ali so splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil predpisi ali ne? Mislim, da so predpisi, ki pa se imenujejo splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil. Lahko bi tudi rekli, da imajo lastnost (status) predpisa, ki jih sicer izdajajo ministri. So namreč eksterne narave, so splošno obvezni, nanašajo se na nedoločeno število subjektov, vsebujejo splošna obvezna pravila, obvezno se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije, njihovo ustavnost in zakonitost pa presoja Ustavno sodišče.

Pooblastilo za njihovo izdajo

Po Zakonu o državni upravi lahko minister izda izvršilni predpis (pravilnik, odredbo ali navodilo), če tako določa zakon ali uredba za izvrševanje zakona ali če minister oceni, da je to potrebno za izvrševanje zakona ali predpisa Evropske unije. Takega generalnega pooblastila nosilci javnih pooblastil za izdajanje splošnih aktov za njihovo izvrševanje nimajo. Splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil je mogoče izdati le, če obstaja posebno pooblastilo v zakonu.

Področni zakoni, ki urejajo tudi delovanje in pristojnosti javnih agencij, praviloma temu sledijo in to načelo upoštevajo. Izjema je Agencija za pošto in elektronske komunikacije, ki namreč lahko s splošnim aktom podrobno uredi vprašanja, ki se pojavijo pri izvajanju posameznih določb Zakona o poštnih storitvah in Zakona o elektronskih komunikacijah.

Izdajanje splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil

Praviloma jih izdajajo agencije same. Le na nekaterih področjih (na primer energetike) nekatere splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil izda Agencija za energijo v soglasju z vlado. Javna agencija za raziskovalno dejavnost pa splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil izdaja v soglasju s pristojnim ministrstvom. Podobno Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije po predhodnem soglasju z ministrom za gospodarstvo izdaja splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil, s katerimi določa podrobnejšo organizacijo upravljanja agencije z javnimi sredstvi, metodologijo, pogoje in merila ter postopke izbora in financiranja, nadzor nad izvajanjem programov in ukrepov ter ureja druga področja skladno z zakonom. Agencija za javnopravne evidence in storitve pa v soglasju z Banko Slovenije in ministrom za finance predpiše način, postopke in udeležence za izvajanje statističnih raziskovanj ter prejemkih in izdatkih poslovnih subjektov.

Objava splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil

Po Zakonu o javnih agencijah, ki v 27. členu določa, da so splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil predpisi, ki se objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije, je dolžna javna agencija posredovati te splošne akte za objavo ustanovitelju (to je Vladi Republike Slovenije). Le za Agencijo za trg vrednostnih papirjev, Agencijo za zavarovalni nadzor in Agencijo za pošto in elektronske komunikacije to ne velja po izrecni zakonski določbi, ki obravnava uporabo zakona za obstoječe agencije. Te agencije tudi same pošiljajo svoje splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil neposredno Uradnemu listu Republike Slovenije (taka ureditev je veljala tudi za Agencijo za energijo in Agencijo Republike Slovenije za revidiranje lastninskega oblikovanja podjetij).

Sklep

Ker je Zakon o javnih agencijah kot splošni zakon (kot sistemski ali kot krovni zakon) izredno skop in splošen ter okviren, težko predstavlja enoten standard, od katerega bi bilo treba utemeljiti odstopanja za javne agencije kot paravladne (obvladne) institucije. Ker določa, da se njegove določbe za posamezne agencije ne uporabljajo glede vprašanj, ki so s posebnimi zakoni urejena drugače, omogoča zelo različna odstopanja od vseh njegovih rešitev na splošno, ne pa glede posameznih vprašanj (kot bi bilo sicer smotrno in utemeljeno).

Ker se bo proces ustanavljanja (in morda tudi ukinjanja) nadaljeval, bo smotrno in nujno, da se o nekaterih vprašanjih opredelimo in sprejmemo rešitve, da bo lahko Zakon o javnih agencijah v resnici predstavljal enoten standard za ustanovitev in delovanje javnih agencij kot pravnih oseb javnega prava, ki z zakonom ali na podlagi zakona lahko opravljajo tudi določene naloge državne uprave kot regulatorne. Pri tem bo seveda treba bolj upoštevati možnosti, da se v skladu s 14. členom Zakona o državni upravi ustanovijo organi v sestavi ministrstev, s čimer bodo zagotovljene tudi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ter večja stopnja strokovne samostojnosti pri opravljanju teh nalog, ne pa, da se za vsako področje na novo ustanavljajo javne agencije.

Vrste javnih agencij

V Sloveniji so ustanovljene te javne agencije:

1. Agencija za javnopravne evidence in storitve
(Zakon o plačilnem prometu, Uradni list RS, št. 30/02, in Zakon o plačilnih storitvah in sistemih, Uradni list RS, št. 58/09, in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 53/04)
2. Javna agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke
(Zakon o zdravilih, Uradni list RS, št. 31/06, ter Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 115/06)
3. Javna agencija RS za energijo
(Energetski zakon, Uradni list RS, št. 27/07 – UPB2, 70/08, in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 63/04)
4. Agencija za pošto in elektronske komunikacije
(Zakon o elektronski komunikacijah, Uradni list RS, št. 43/04, in Zakon o poštnih storitvah, Uradni list RS, št. 51/09)
5. Agencija za trg vrednostnih papirjev
(Zakon o trgu finančnih instrumentov, Uradni list RS, št. 67/07)
6. Agencija za zavarovalni nadzor
(Zakon o zavarovalništvu, Uradni list RS, št. 109/06 – UPB2)

7. Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije
(Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij, Uradni list RS, št. 86/04 in nasl., in Sklep vlade o preoblikovanju Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo v Javno agencijo RS za podjetništvo in tuje investicije, Uradni list RS, št. 73/05)
8. Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS
(Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti, Uradni list RS, št. 96/02, 22/06 – UPB, 112/07, in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 123/03)
9. Javna agencija za tehnološki razvoj RS
(isti zakon kot točka 8 in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 12/04)
10. Javna agencija za železniški promet
(Zakon o železniškem prometu, Uradni list RS, št. 44/07 – UPB, in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 30/03)
11. Javna agencija za civilno letalstvo RS
(spremembe in dopolnitve Zakona o letalstvu, Uradni list RS, št. 62/10)
12. Javna agencija za varnost cestnega prometa
(Zakon o varnosti cestnega prometa, Uradni list RS, št. 83/04, 36/10, Sklep o ustanovitvi Uradni list RS, št. 49/10)
13. Javna agencija za knjigo
(Zakon o Javni agenciji za knjigo RS, Uradni list RS, št. 112/07, in Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 57/08)
14. Javna agencija za javno naročanje
(Zakon o Javni agenciji za javno naročanje, Uradni list RS, št. 59/10)
15. Slovenski filmski center – javna agencija RS
(Zakon o Slovenskem filmskem centru – javni agenciji RS, Uradni list RS, št. 77/10)
16. Agencija za javni nadzor nad revidiranjem
(Zakon o revidiranju, Uradni list RS, št. 65/08)
17. Javna agencija RS za varstvo konkurence
(Spremembe in dopolnitve Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence, Uradni list RS, št. 26/11; agencija bo začela delovati 1. 1. 2012)

Nacionalna agencija RS za kakovost v visokem šolstvu

(spremembe in dopolnitve Zakona o visokem šolstvu, Uradni list RS, št. 86/09, ter Sklep o ustanovitvi, Uradni list RS, št. 114/09 – je nacionalna in ni javna agencija)

Agencija za upravljanje kapitalskih naložb RS

(Zakon o upravljanju kapitalskih naložb RS, Uradni list RS, št. 38/10 – ni javna agencija, temveč samostojni državni organ)

342.32, 351.71:340.134(497.4)
Pravni letopis 2011, str. 317–321

LOJZE JANKO

Agencije in njihova regulatorna dejavnost

Agencija se ustanovi za opravljanje razvojnih, strokovnih in regulatornih nalog v javnem interesu. Pristojnosti javne agencije za izdajanje predpisov določa zakon. Splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil izdajajo praviloma sveti agencij. Splošni akti agencij imajo lastnost pravnih predpisov, ki jih sicer izdajajo ministri. Zato so splošno obvezni in zadevajo nedoločeno število subjektov, objavljajo se v Uradnem listu Republike Slovenije, njihovo ustavnost in zakonitost pa presoja Ustavno sodišče.

Ključne besede: agencija, predpis, javno pooblastilo, ustavnost in zakonitost

342.32, 351.71:340.134(497.4)
Pravni letopis 2011, pp. 317–321

LOJZE JANKO

Agencies and Their Regulatory Activity

An agency may be established to perform development, technical and regulatory functions in the public interest. The competence of a public agency to issue regulations must be laid down in a law adopted by the parliament. General legal acts for the exercise of the agency's public posers are as a rule issued by the agencies' councils. The agencies' general legal acts have the same character as the rules and regulations issued by the ministers. Therefore, they are compulsory, they concern an indeterminate number of entities, they must be published in the Official Gazette of the Republic of Slovenia, and their constitutionality and legality may be reviewed by the Constitutional Court.

Keywords: agency, regulation, public mandate, constitutionality and legality