



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-144/21-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga Suda Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Lanu Štok, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, radi inspekcijskog postupka, na sjednici vijeća održanoj 1. srpnja 2021.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-07/20-01/62, urbroj: 376-05-4-21-08 od 12. ožujka 2021.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika utvrđuje se da tužitelj nije postupio u skladu s odlukom Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti iz članka 56. stavka 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje: ZEK), odnosno nije poštivao regulatornu obvezu pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže te regulatornu obvezu transparentnosti na tržištu veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište, jer nije postupio u skladu s člankom 8.5., stavkom 9. Standardne ponude | za uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa (dalje: Standardna ponuda), opisano u točki I. izreke. U točki II. izreke tog rješenja se tužitelju zabranjuje daljnje kršenje regulatorne obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže i regulatorne obveze transparentnosti te mu se nalaže u roku od 30 dana od primitka ovog rješenja poduzeti odgovarajuće radnje, odnosno uspostaviti takve procese i sustave kojima će se osigurati poštivanje članka 8.5. stavka 9. Standardne ponude, odnosno poštivanje propisanog roka za prelazak sa standardnog na "fault repair" profil i obrnuto. U točki III. izreke tuženikovog rješenja se navodi da će se, u slučaju nepostupanja po tom rješenju, odgovornoj osobi izvršenika izreći novčana kazna u iznosu od 50.000,00 kuna (slovima: pedeset tisuća kuna). U slučaju daljnjeg neispunjenja obveze, izreći će se druga, veća novčana kazna.

2. Protiv navedenog tuženikovog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj osporava zakonitost tog rješenja iz svih zakonom propisanih razloga, koje nastavno u

tužbi pobliže navodi i obrazlaže. Tužitelj iznosi kronologiju događaja, pri čemu daje osvrt na sve uvjete primjene Standardne ponude i s time u vezi svoje regulatorne obveze, zaključujući da su uvjeti određeni u Analizi tržišta (u dijelu 7.3. Obveza transparentnosti) postavljeni samo kao načelne i glavne obveze i sastavni su dio regulatornih obveza, zbog čega se status takvih načelnih obveza ne može protegnuti i na manje značajne izmjene Standardne ponude koje se donose pojedinačnim odlukama tuženika, ponekad i više puta godišnje, na temelju članka 18. ZEK-a. Iz toga dalje slijedi logičan zaključak da se samo nepostupanje sukladno odlukama o mjerodavnom tržištu i određivanju regulatornih obveza iz članka 56. stavka 2. ZEK-a kažnjava najvišim prekršajnim kaznama iz članka 118. stavka 1. točke 3. ZEK-a. Zaključno tome tužitelj smatra da sve izmjene Standardne ponude donesene pojedinačnim odlukama tuženika ne mogu postati dijelom njegovih regulatornih obveza, jer nisu sastavni dio Analize tržišta. Tome u prilog da je postupak donošenja odluke o mjerodavnom tržištu i određivanju regulatornih obveza značajno kompleksniji od donošenja izmjena Standardne ponude te samim time navedene odluke nemaju jednaki značaj.

3. Tužitelj iscrpno navodi i druge razloge zbog kojih smatra da, protivno zaključku tuženika, nije kroz duže vremensko razdoblje, postupao protivno regulatornim obvezama, tj. da bi opisano postupanje eventualno moglo odgovarati postupanju koje je definirano u članku 18. ZEK-a, ali nema značaj postupanja protivnog regulatornim obvezama propisanog u članku 56. stavku 2. ZEK-a.

4. Nastavno u tužbi tužitelj pobliže obrazlaže način na koji se odvija predmetni proces, zbog čega smatra da je u konkretnom slučaju objektivno odrađivao zahtjeve za prelazak iz standardnog u "fault repair" profil i obrnuto u najkraće mogućem vremenskom razdoblju, uvažavajući pri tome sve tehničke mogućnosti IT sustava i propisani postupak. Dodaje da niti operator, niti krajnji korisnik zbog opisanog postupanja tužitelja i trajanja postupka prelazaka nisu pretrpjeli štetu, jer je tijekom trajanja postupka korisniku neprekidno usluga bila dostupna, a jedini je nedostatak da usluga nije u potpunosti stabilna, dok kod prelaska iz "fault repair" profila u standardni, korisnik, bez da izmjeri korištenu brzinu, ne osjeća razliku u usluzi. Zbog navedenih razloga, tužitelj zaključuje da se u konkretnom slučaju nije radilo o radnji koju bi bilo žurno odraditi da bi korisnik imao uslugu, tj. niti je uslijed neodrađivanja tih radnji u roku od 5 minuta došlo do bilo kakvih štetnih posljedica, jer korisnik nije ostao bez usluge. Tužitelj napominje da je u predmetnom slučaju riječ o tehničkom procesu u kojem se veza koja nije u kvaru već ima degradaciju kvalitete usluge prebacuje u "fault repair" profil da bi se kvaliteta usluge stabilizirala, što korisnik ne može osjetiti kroz parametre poput pinga ili brzine interneta. Tužitelj dodaje da se o svemu očitovao već tijekom provedene javne rasprave na prijedlog izmjena i dopuna Standardne ponude, za uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa u rujnu 2019. i tom prilikom je predložio da rok za aktivaciju "fault repair" profila iznosi 30 minuta. S time u vezi je tuženik dao mišljenje da tužitelj nije dao uvjerljive argumente zbog kojih bi proces aktivacije "fault repair" profila koji je automatiziran proces, trajao duže od predloženih 5 minuta, koje je navedeno u tužbi. Zbog navedenih razloga, tužitelj zaključuje da mu svakako nije bila namjera ne poštivati odluku tuženika o izmjeni Standardne ponude, klasa: UP/I-344-01/19-05/04, urbroj: 376-05-1-19-7 od 27. studenog 2019., već da tako određenom roku, koji smatra prekratkim za rješavanje "fault repair" zahtjeva nije bilo moguće udovoljiti u praksi, što je i ranije isticao, ali

takve argumente tuženik nije uvažio, već tužitelju nametnuo obvezu za koju je znao da tužitelj realno ne može ispuniti.

5. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbu i poništi tuženikovo rješenje od 12. ožujka 2021. te tuženiku naloži da tužitelju naknadi troškove upravnog spora.

6. Tuženik u iscrpnom odgovoru na tužbu, u bitnom ponavljajući razloge već navedene u osporenom rješenju, smatra da su tužbeni navodi neosnovani, a osporeno rješenje zakonito. Tuženik se osvrnuo na sve pojedine tužbene prigovore i iscrpno obrazložio način provođenja postupka analize mjerodavnog tržišta, kao i način određivanja regulatornih obveza operatorima u svakom pojedinom slučaju, a da je posljedično tome upravo i donio odluku, klasa: UP/I-344-01/18-03/04, urbroj: 376-05-1-19-12 od 19. lipnja 2019., u skladu s kojom tužitelj nije postupio vezano uz određenu regulatornu obvezu pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže te regulatornom obvezom transparentnosti. Tuženik posebno obrazlaže značenje regulatorne obveze transparentnosti koja je u predmetnom slučaju tužitelju određena kao dopunska obveza uz obvezu pristupa i na temelju koje je tužitelj bio u obvezi poštovati uvjete određene u Standardnoj ponudi, koja je sastavni dio regulatorne obveze transparentnosti, kao i sve uvjete koji su određeni u odluci o izmjeni Standardne ponude, koja je tvrdi tuženik donesena u postupku i u skladu s uvjetima koji su propisani odredbama ZEK-a.

7. Tuženik zaključuje da je u predmetnom slučaju nesporno utvrđeno da tužitelj nije postupao u skladu s regulatornim obvezama, zbog čega predlaže ovom Sudu da tužbeni zahtjev odbije u cijelosti.

8. Tuženikovog odgovor na tužbu je u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS) dostavljen tužitelju koji se u svezi toga nije posebno očitovao.

9. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

10. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja tuženikovog rješenja, kao i očitovanja stranaka tijekom upravno-sudskog postupka te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članka 55. stavak 3. ZUS-a), utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

11. Iz podataka spisa predmeta, kao i sadržaja osporenog rješenja proizlazi da je tuženik pokrenuo postupak inspeksijskog nadzora radi provjere postupa li tužitelj u skladu s regulatornom obvezom pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže te regulatornom obvezom transparentnosti koje su tužitelju određene odlukom tuženika, klasa: UP/I-344-01/18-03/04, urbroj: 376-05-1-19-12 od 19. lipnja 2019. na tržištu veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište (odluka o analizi tržišta).

12. Dalje se u osporenom rješenju pobliže navodi te obrazlaže što je sve tužitelj dužan učiniti u okviru svojih regulatornih obveza. Tijekom provedenog inspeksijskog postupka je izvršena i provjera poštivanja Standardne ponude tužitelja za uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa, u dijelu koji se odnosi na prelazak operatora korisnika putem B2B servisa iz standardnog u odgovarajući "fault repair" profil i obrnuto. U cilju utvrđenja bitnih činjenica dana 16. prosinca 2020. inspektor je zatražio dostavu dokaza o trajanju prelaska iz standardnog u odgovarajući "fault repair" profil i obrnuto (realizirani i odbijeni) za sve operatore korisnike u razdoblju od 1. travnja do 30. rujna 2020. Tuženik u osporenom rješenju pobliže obrazlaže svrhu procesa aktivacije navedenog profila, koji operatorima korisnicima omogućuje učinkovito otklanjanje kvarova jer njihovi tehničari ne moraju više puta dolaziti kod

krajnjeg korisnika, tj. na navedeni način im se omogućuje otklanjanje kvara uz kraće zadržavanje kod krajnjeg korisnika.

13. Tužitelj je dana 15. siječnja 2021. dostavio tražene podatke i napomenuo da su opisani postupci prelaska iz standardnog u navedeni profil i obrnuto potpuno automatizirani, iako postoji mogućnost da se mora ručno odraditi u slučaju greške u nekom od IT sustava kroz koje proces prolazi. Tužitelj posebno naglašava da je, premda su procesi automatizirani, vrijeme potrebno da zahtjevi prođu sve potrebne faze obrade i kontrola i nakon toga realizaciju, potrebno znatno dulje vrijeme od 5 minuta. Budući da zahtjevi koriste iste IT resurse kao i svi ostali maloprodajni i veleprodajni zahtjevi, tužitelj zaključuje da navedenom vremenskom uvjetu za "fault repair" zahtjeve u praksi nije moguće udovoljiti, što je i ranije isticao te svoje očitovanje i prijedloge iscrpno obrazložio.

14. Tužitelj je dao i dodatno očitovanje koje je inspektor zaprimio dana 8. ožujka 2021., u kojem je pobliže obrazložio razloge zbog kojih smatra da u predmetnom slučaju nije riječ o postupanju, odnosno o propustu koji bi se mogao kvalificirati kao kršenje regulatorne obveze na način kako je to utvrđeno tijekom inspekcijskog postupka.

15. Nakon cjelokupne analize svih provedenih dokaza i po utvrđenju bitnih činjenica za donošenje pravilne i zakonite odluke u predmetnoj stvari, tuženik je donio osporeno rješenje, jer je tijekom provedenog inspekcijskog postupka utvrđeno da tužitelj opisanim postupanjem nije poštivao regulatornu obvezu pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže te regulatornu obvezu transparentnosti na tržištu veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište. Ovo stoga jer je postupao protivno uvjetima iz Standardne ponude u dijelu koji se odnosi na prelazak operatora korisnika putem B2B servisa iz standardnog u odgovarajući "fault repair" profil i obrnuto.

16. Ovaj Sud nalazi da je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za odluku naveo pravno odlučne razloge i dao razložno obrazloženje na kojem je utemeljio odluku, zbog čega tužbene prigovore nije ocijenio osnovanim.

17. Tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je tuženikovo rješenje utemeljeno, u odnosu na koje zaključke je tuženik dao iscrpno obrazloženje, dok pravilnost tih zaključaka tužitelj tužbenim navodima nije s uspjehom osporio.

18. Naime, premda tužitelj u tužbi i dalje inzistira na tvrdnji da uvjete prema izmjeni Standardne ponude nije moguće ispuniti, tuženik u osporenom rješenju navodi da tužitelj u razdoblju od stupanja na snagu izmjene Standardne ponude (1. siječnja 2020.) nije na bilo koji način ukazivao na nemogućnost poštivanja odredbe članka 8.5., stavka 9. Standardne ponude, zbog čega je pravilan i daljnji zaključak da tužitelj svjesno nije poštivao utvrđene uvjete i time je kršio navedenu regulatornu obvezu. Tuženik u osporenom rješenju posebno navodi i obrazlaže razloge zbog kojih je obveza objave i poštivanja uvjeta iz Standardne ponude dio regulatorne obveze transparentnosti, a da je odluka od 27. studenog 2019. kojom je Standardna ponuda izmijenjena, donesena upravo na temelju članka 58. stavka 3. ZEK-a (obveza transparentnosti), što je i navedeno u uvodu te odluke. Stoga je pravilan i zaključak tuženika da je tužitelj opisanim postupanjem protivno uvjetima definiranim u odredbi članka 8.5., stavka 9. Standardne ponude, postupio protivno odluci tuženika o analizi tržišta iz članka 56. stavka 2. ZEK-a, zbog čega je u predmetnom

slučaju primjenjiva odredba članka 118. stavak 1. točka 3. ZEK-a. Zbog toga tužitelj neosnovano sugerira primjenu odredbe članka 119. stavak 1. točka 3. ZEK-a.

19. Osim naprijed navedenog, valja dodati da tužitelj protiv tuženikove odluke kojom je izmijenjena Standardna ponuda, nije pokrenuo upravni spor, iako je takvu mogućnost imao na raspolaganju, zbog čega predmet ocjene u ovom postupku ne može biti ocjena zakonitosti te odluke. Također iz podatka spisa predmeta, kao i osporenog rješenja proizlazi da je tužitelj kroz duže vremensko razdoblje neprekidno postupao protivno navedenom vremenskom uvjetu, tj. konkretno je u razdoblju od 1. travnja do 30. rujna 2020. realizirao ili odbio u propisanom roku manje od 1% zahtjeva za prelazak iz standardnog u odgovarajući "fault repair" profil i obrnuto, što tužitelj u tužbi niti ne spori.

20. Konačno, tužitelj je mogao zatražiti izmjenu Standardne ponude, na koji način nije postupio, već je tek nakon pokretanja inspekcijskog nadzora navodio razloge kojima je pokušao opravdati nezakonito postupanje kršenjem regulatornih obveza, što napominje i tuženik u odgovoru na tužbu. Neosnovan je i tužbeni navod tužitelja da opisano postupanje ne čini štetu krajnjim korisnicima drugih operatora koji koriste tužiteljeve veleprodajne usluge, iako to samo za sebe nije odlučno za ocjenu zakonitosti tuženikovog rješenja i donošenje drukčije odluke u predmetnoj stvari.

21. Premda tužitelj na drukčiji način tumači primijenjene zakonske odredbe u konkretnom slučaju, pri čemu daje svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, takvi navodi nisu od utjecaja na ishod ovog postupka, jer za takve zaključke i sugestije tužitelja ne postoji uporište u primijenjenim zakonskim odredbama. Također je uz pravilnu primjenu članka 142. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", 47/09.) u točki III. izreke osporenog rješenja navedeno da će se u slučaju nepostupanja po tom rješenju, odgovornoj osobi izvršenika izreći novčana kazna u iznosu od 50.000,00 kn, a u slučaju daljnjeg neispunjavanja obveze, izreći će se druga, veća novčana kazna.

22. Slijedom navedenog je ovaj Sud, osiguravajući sudsku zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u predmetnom upravnom sporu ocjenjujući rješenje tuženika zakonitim, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan.

23. Odluka o trošku je utemeljena na odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, jer tužitelj u ovom upravnom sporu nije uspio, zbog čega je njegov zahtjev za naknadu troška upravnog spora, koji tužitelj nije posebno specificirao, ovaj Sud odbio.

U Zagrebu 1. srpnja 2021.

PRIJEMNI ŠTAMPILJ
REPUBLIKA HRVATSKA
376 HAKOM

Primljeno: 30.09.2021. 08:57:17 h		
Klasifikacijska oznaka:	Ustrojstvena jedinica	
034-07/21-01/43	376-08/LA	
Uredžbeni broj:	Prilozi:	Vrijednost:
437-21-04	0	



d2775760

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpredavka : ovlaštení službeník



Sanja Nemčić