

PRIJEMNI ŠTAMBILJ
REPUBLIKA HRVATSKA

376 HAKOM

Primljeno: 02.03.2023. 09:18:53 h

Klasifikacijska oznaka:	Ustrojstvena jedinica	
34-03/22-01/43	376-08/IB	
Uredžbeni broj:	Prilozi	Vrijednost
437-23-03	0	



13274856

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

Poslovni broj: UsII-143/22-11

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 sutkinja toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Nele Petrović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja

kojeg zastupa opunomoćenica mag. iur., djelatnica tužitelja, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe

radi smanjenja veleprodajne cijene pristupa svjetlovodnoj distribucijskoj mreži, na sjednici vijeća održanoj 7. veljače 2023.

presudio je

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje odluke Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I- 344-08/21-03/03, urbroj: 376-08-22-15 od 19. svibnja 2022.

Obrazloženje

1. Osporenom odlukom tuženika djelomično se usvaja zahtjev za rješavanje spora između zainteresirane osobe i tužitelja, radi smanjenja veleprodajne cijene pristupa svjetlovodnoj distribucijskoj mreži (točka 1 izreke), te se određuje tužitelju u roku 15 dana od primitka ove odluke smanjiti veleprodajnu cijenu pristupa svjetlovodnoj distribucijskoj mreži s uključenom svjetlovodnom instalacijom u zgradi unutar raspona od 50,00 do 60,00 kn mjesečno (točka 2. izreke).

2. Tužitelj je protiv osporene odluke ustao s tužbom zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, povreda odredaba upravnog postupka koje su od utjecaja na rješavanje upravne stvari, nepravilno izvedenog zaključka iz pogrešno i nepotpuno utvrđenih činjenica, te nejasne izreke odluke tuženika koja je u proturječnosti s obrazloženjem iste. U tužbenim razlozima, u bitnom, ističe da obveza koja mu je naložena pobijanom odlukom nema osnovu u odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje u tekstu: ZEK), jer tim Zakonom nije propisana ovlast tuženika da tužitelju, kao novom alternativnom operatoru s malim udjelom na tržištu, regulira veleprodajnu cijenu pristupa svjetlovodnoj distribucijskoj mreži (dalje u tekstu: SDM). Štoviše, navedena

ovlast tuženika nije propisana niti podzakonskim propisima koji reguliraju područje elektroničkih komunikacijskih usluga i mreža. Ističe da SDM gradi u potpunosti sukladno Pravilniku o svjetlovodnim distribucijskim mrežama ("Narodne novine", broj: 57/14.- dalje u tekstu: Pravilnik o SDM) te su tužiteljeve SDM planirane i izgrađene kao otvorene mreže na kojima pristup mogu ostvariti svi zainteresirani operatori. Prilikom formiranja ponude za pristup distribucijskom čvoru/SDM, tužitelj je postupao sukladno primjenjivim propisima te je cijenu, obzirom da ista nije ni na koji način regulirana, komercijalno definirao u iznosu od 65,30 kn. Cjelokupna ponuda tužitelja pa tako i predmetna cijena, sukladno Pravilniku o SDM-u, primjenjiva je na sve zainteresirane operatore na jednak način. Glede ovlasti tuženika da regulira cijenu operatorima, tužitelj skreće pažnju da je takva specifična ovlast dana iznimno, i to pod određenim i strogo definiranim uvjetima propisanim u članku 56. ZEK-a, pa je tako izričito definirano da tuženik regulatornu obvezu nadzora cijena, putem koje je ovlašten definirati cijenu usluga koje određeni operator pruža, može odrediti isključivo operatoru koji je proglašen operatorom sa značajnom tržišnom snagom (dalje u tekstu: SMP operator) na određenom tržištu, a temeljem prethodno provedenog postupka analize tržišta, koji postupak je propisan u članku 54. ZEK-a. Tužitelj nije proglašen SMP operatorom ni na jednom tržištu niti mu je analizom tržišta nametnuta obveza nadzora cijena, radi čega smatra da tuženik nema zakonsku ovlast nametati mu, kao alternativnom operatoru s manjim udjelom na tržištu, obvezu pružanja usluga pristupa SDM-u po cijeni reguliranoj od strane tuženika. Donošenjem odluke bez temelja u ZEK-u i podzakonskim propisima tuženik je grubo prekršio kako odredbe ZEK-a, tako i načelo zakonitosti iz članka 5. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09 i 110/21.- dalje u tekstu: ZUP). Nadalje, tužitelj ističe kako je tuženik u osporenoj odluci prekoračio zahtjev kojeg je postavila zainteresirana osoba u podnesku od 20. prosinca 2021., a kojim je zatražila utvrđenje da je tužitelj postupanjem opisanim u predmetnom zahtjevu onemogućio pristup i zajedničko korištenje SDM tužitelja te svjetlovodnih instalacija u zgradama u obuhvatu tih mreža, kao i da je veleprodajna cijena tužitelja za pristup vlastitoj SDM u iznosu od 95,00 kn mjesečno po korisniku previsoka te da istu treba spustiti na razinu pripadajućeg troška u opisanim iznosima. Unatoč takvom zahtjevu, tuženik u pobijanoj odluci djelomično usvaja zahtjev za rješavanje spora te određuje tužitelju smanjiti veleprodajnu cijenu pristupa SDM-u s uključenim svjetlovodnim instalacijama u zgradi unutar raspona od 50,00 do 60,00 kn mjesečno, a što nije sukladno postavljenom zahtjevu zainteresirane osobe. Time je, osim povrede načela zakonitosti iz članka 5. ZUP-a, tuženik počinio i povredu članka 98. stavka 5. ZUP-a, obzirom da obrazloženje pobijane odluke ne sadrži razloge zbog kojih je/nije usvojen zahtjev zainteresirane osobe, kao niti propise temeljem kojih je riješena konkretna upravna stvar. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje u sporu tužitelj nalazi u tomu što je metodologija, koju je tuženik primijenio za određivanje te cijene, u cijelosti nejasna i nepravilna, ali i paušalna. Tuženik je u cijelosti nepravilno kao usporedive operatore s tužiteljem procijenio samo operatore dakle, samo dva operatora na tržištu.

Na taj način tuženik je utvrdio da navedena dva operatora uslugu najma niti (ne uslugu pristupa SDM-u) pružaju po cijeni u rasponu od 50,00 do 60,00 kn mjesečno te je tu cijenu tuženik, nepravilno i protivno zakonu, odredio kao mjerodavnu za određivanje veleprodajne cijene tužitelju za pristup SDM-u. Dodaje da, prema javno dostupnim podacima na tužiteljevim web stranicama, uslugu pristupa SDM-u pružaju

i operatori (po cijeni od 91,20 kn) i (po cijeni od 87,55 kn) pa da je tuženik navedene operatore uzeo u obzir, raspon cijena na tržištu bio bi veći, a cijena tužitelja od 65,30 kn unutar tržišnog raspona. Navedeno ukazuje da je činjenično stanje utvrđeno nepravilno i nepotpuno, a što ima za posljedicu da je tuženik povrijedio i načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. ZUP-a. Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže ovom Sudu usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporenu odluku tuženika.

3. Tuženik, u odgovoru na tužbu, drži tužbene navode neosnovanim, a što nastavno detaljno obrazlaže. U bitnom, ističe da je osporenu odluku donio pozivom na članak 20. ZEK-a, temeljem koje je ovlašten u slučaju spora između dvaju ili više operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga u vezi s obvezama iz ZEK-a, ili spora između tih operatora i drugih pravnih osoba koje se koriste uslugama pristupa i/ili međupovezivanja na temelju ZEK-a, na zahtjev bilo koje od stranaka u sporu, donijeti odluku o rješenju spora. S tim u vezi citira odredbu članka 5. stavka 2. točke 3. i 4. ZEK-a, koje definiraju obvezu poduzimanja primjerenih mjera u obavljanju regulatornih poslova tuženika propisanih ZEK-om te dodaje da je ovlast za rješavanje konkretnog spora našao u odredbi članka 3. Pravilnika o načinu i uvjetima pristupa i zajedničkog korištenja elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme ("Narodne novine", broj: 36/16. – dalje u tekstu: Pravilnik o EKI), kao i u odredbama članka 4. stavka 1. i članka 8. stavka 3. točke j. Pravilnika o SDM-u, koje sadržajno citira. Pritom upućuje na razloge iz osporene odluke u kojoj je, pored ostalog, obrazložio da načelo otvorenog pristupa mreži znači da drugi operatori mogu pristupiti mreži na način da veleprodajni pristup ostvaruju bez gubitaka, dok cijena koju je tužitelj odredio za veleprodajni pristup svojoj SDM ne omogućuje otvoreni pristup i zajedničko korištenje. Nadalje, tuženik ukazuje na neosnovanost tužbenih navoda vezanih za donošenje odluke izvan i preko zahtjeva zainteresirane osobe, pri čemu ističe da je zainteresirana osoba tražila snižavanje veleprodajne cijene pristupa SDM-u tužitelja, tvrdeći da je postavljena cijena od 65,30 kn značajno veća od troška učinkovitog pružanja usluge pristupa i korištenje svjetlovodne niti od distribucijskog čvora do korisnika, dakle, postavljena cijena ne omogućava pristup bez gubitaka. S tim u vezi je zainteresirana osoba predložila metodologiju za izračun, a primjenu koje je tuženik u osporenoj odluci otklonio, te je obrazložio razloge zbog kojih smatra da postavljenom cijenom tužitelj ne omogućava otvoreni pristup mreži, kao i razloge zbog kojih predložena metodologija nije primjenjiva u konkretnom slučaju. Prilikom provjere cijena koje primjenjuje tužitelj uzete su u obzir cijene sličnih ili istih veleprodajnih usluga koje primjenjuju operatori koji nisu SMP operatori, pri čemu su u obzir uzeti operatori koji pružaju isključivo veleprodajne usluge pristupa, a ne i maloprodajne usluge, zbog kojih bi visokim veleprodajnim cijenama pristupa onemogućili korištenje ove usluge konkurentima. Tuženik nalazi neosnovanim i tužbeni navod nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u vezi primijenjene metodologije usporedivih cijena, gdje su razmatrana samo dva operatora na tržištu. Naime, a što je već navedeno i u osporenoj odluci, kao usporediva cijena uzeta je usluga izdvojene niti koja je po značajkama istovjetna usluzi pristupa SDM-u, a koju na komercijalnoj osnovi pružaju operatori koji nisu SMP, i to: Infrastruktura d.o.o. i Zagrebački digitalni grad, a koje cijene se kreću u rasponu od 50,00 do 60,00 kn mjesečno. Kod toga je odlučno da se usluge po navedenim cijenama uistinu koriste, što proizlazi iz podataka koje su ti operatori dostavili tuženiku, dakle, cijene su postavljene na razinu kojom se ne isključuju

konkurenti s tržišta već se omogućuje otvoreni pristup mreži. Cijene pak pristupa SDM-u koje navodi tužitelj za operatore nisu uzete u obzir jer se, prema podacima tuženika, ne koriste. Uvažavajući sve izneseno, tuženik predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev odbiti.

4. Zainteresirana osoba, uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

5. Odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21. - dalje u tekstu: ZUS), na koji se tužitelj očitovao podneskom od 18. listopada 2022., ostajući u cijelosti kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Ocjenjujući zakonitost osporene odluke u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je djelomično usvojio zahtjev zainteresirane osobe usmjeren na smanjenje veleprodajne cijene pristupa SDM-u, pri čemu je za svoju odluku naveo argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

8. Naime, razmatrajući sadržaj tužiteljeve tužbe te očitovanje tuženika, kao i dokaze priložene svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporena odluka ne može ocijeniti nezakonitom iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom odredaba Pravilnika o EKI i Pravilnika o SDM na koje se izrijekom pozvao, osnovano zaključio da mjesečna naknada od 65,00 kn, koju je tužitelj odredio iznad raspona cijena koje naplaćuju usporedivi operatori, nije u skladu s citiranim propisima te da kao takva ne omogućuje otvoreni pristup mreži, zbog čega je djelomično usvojio zahtjev zainteresirane osobe i tužitelju naredio smanjenje veleprodajne cijene pristupa SDM-u unutar raspona od 50,00 do 60,00 kn mjesečno.

9. Pritom je tuženik dao detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da je zahtjev zainteresirane osobe za smanjenje veleprodajne cijene pristupa SDM-u djelomično osnovan, a koje razloge, zbog nepotrebnog ponavljanja, u cijelosti prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba primijenjenog materijalnog prava.

10. Sud ne nalazi osnovanim ni prigovore postupovne naravi, kojima tužitelj osporava ovlast tuženika za donošenje osporene odluke, te ukazuje na povrede načela ZUP-a i prekoračenje zahtjeva postavljenog od zainteresirane osobe.

11. Naime, i po ocjeni ovoga Suda, ovlast tuženika za donošenje pobijane odluke temeljem zahtjeva zainteresirane osobe, kojim je zatraženo rješavanje spora između nje i tužitelja u vezi veleprodajne cijene pristupa SDM-u, proizlazi već iz odredbe članka 20. stavka 1. ovdje mjerodavnog ZEK-a, na koju se tuženik poziva i u uvodu odluke i u odgovoru na tužbu, a prema kojoj, u slučaju spora između dvaju ili više operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga u vezi s obvezama iz ovoga Zakona, ili spora između tih operatora i drugih pravnih osoba koje se koriste uslugama pristupa i/ili međupovezivanja na temelju ovoga Zakona, Agencija mora, na zahtjev bilo koje od stranka u sporu, donijeti odluku o rješanju spora, pored ostalog, u najkraćem mogućem roku.

12. Nisu od utjecaja na zakonitost osporene odluke ni prigovori tužitelja usmjereni na postupovne povrede ZUP-a jer, upravo suprotno, ovaj Sud nalazi da u konkretnom slučaju načela ZUP-a na koja tužitelj upire u tužbi (načelo zakonitosti i

načelo utvrđivanja materijalne istine) nisu povrijeđena. Ovo iz razloga jer je pobijana odluka utemeljena na pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava te na pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju, a obrazloženje rješenje sadrži sve propisano odredbom članka 98. stavka 5. ZUP-a, osobito razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza i razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, a koji razlozi su potpuni i jasni te u korelaciji s izrekom odluke. U odnosu na navod da odluka tuženika nije donesena sukladno postavljenom zahtjevu, ističe se da je zainteresirana osoba tražila rješavanje spora između nje i tužitelja pa okolnost da nije usvojen njezin zahtjev u cijelosti na način kako je to tražila (cijena, metodologija i sl.) ne znači da je tuženik donesenom odlukom zahtjev prekoračio, kako to tužitelj pogrešno smatra.

13. Slijedom izloženog, proizlazi da je osporena odluka donesena u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo obrazložene razloge, radi čega ovaj Sud nije našao osnove odluku tuženika ocijeniti nezakonitom. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporene odluke pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je ta odluka utemeljena, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari.

15. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 7. veljače 2023.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić

Dokument je elektronički potpisan:

Evelina Čolović
Tomić

Vrijeme potpisivanja:

28-02-2023
15:02:40



DN:

C=HR

O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2.5.4.97=0C1156415448522D3133363133333630303638

OU=Signature

S=Čolović Tomić

G=Evelina

CN=Evelina Čolović Tomić