



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U RIJECI
Rijeka, Erazma Barčića 5

Poslovni broj: Us I-1842/2025-9

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

Upravni sud u Rijeci, po sucu dr. sc. Alenu Rajku, uz sudjelovanje zapisničarke Đeni Broznić, u upravnom sporu tužitelja Rune Crow d.o.o. (OIB: 06535522670), Kastav, Žegoti 6/1, kojeg zastupa opunomoćenica [...], protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti – HAKOM-a (OIB: 87950783661), Zagreb, Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa službena osoba [...], radi inspekcijskog nadzora komunikacijskih usluga, 15. travnja 2026.,

p r e s u d i o j e

- I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-07/25-01/31, URBROJ: 376-05-2-25-06 od 25. kolovoza 2025. godine.
- II. Upravni postupak se obustavlja.
- III. Nalaže se tuženiku Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti - HAKOM-u da tužitelju Rune Crow d.o.o., Kastav, nadoknadi troškove ovoga upravnog spora u iznosu od 2.500,00 (dvije tisuće pet stotina) eura, PDV uključen, u roku od 60 dana od dostave pravomoćne odluke o troškovima ovoga upravnog spora.
- IV. Tužitelju ne pripadaju zatezne kamate na dosuđeni iznos naknade troškova spora.
- V. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora u preostalom iznosu od 1.250,00 (tisuću dvjesto pedeset) eura.

Obrazloženje

1. Izreka rješenja tuženika KLASA: UP/I-344-07/25-01/31, URBROJ: 376-05-225-06 od 25. kolovoza 2025. glasi:

„I. Utvrđuje se da pravna osoba RUNE CROW D.O.O., Žegoti 6/1, Kastav, prilikom izgradnje elektroničke komunikacijske mreže i infrastrukture u svrhu priključivanja korisnika na javnu komunikacijsku mrežu, uvjetuje korisnicima sklapanje ugovora za javnu komunikacijsku uslugu na način da kod sklapanja Ugovora o izgradnji

optičkog priključka na adresi, obvezuje korisnika da najkasnije u od 90 dana od izgradnje optičkog priključka i omogućavanja priključenja na širokopojasne usluge s jednim od operatora javnih komunikacijskih usluga sklopi pretplatnički ugovor, u protivnom, obvezan je nadoknaditi prouzročenu štetu u visini od 350,00 eura uključujući zakonske kamate i sve ostale zavisne troškove.

II. Zabranjuje se odmah po primitku ovog rješenja pravnoj osobi RUNE CROW D.O.O., Žegoti 6/1. Kastav, daljnje postupanje opisano u točki I. izreke, odnosno zabranjuje se postupanje koje bi na bilo koji način prilikom izgradnje elektroničke komunikacijske mreže i infrastrukture te priključivanja korisnika na javnu komunikacijsku mrežu, uvjetovalo korisniku i obavezno sklapanje ugovora za javnu komunikacijsku uslugu sa operatorima javnih komunikacijskih usluga uz uvjetnu penalizaciju korisnika ukoliko takav ugovor ne sklopi.

III. U slučaju ne postupanja po ovom rješenju, odgovornoj osobi izvršenika izreći će se novčana kazna u iznosu od 6.000 eura (slovima: šest tisuća eura). U slučaju daljnjeg neispunjavanja obveze, izreći će se druga, veća novčana kazna.“

2. Tužitelj osporava zakonitost tuženikove odluke i predlaže poništiti osporavano rješenje tuženika. Traži i naknadu troškova spora, u ukupnom iznosu od 3.750,00 eura (PDV uključen). Tužitelj tvrdi, u bitnome, sljedeće (izostavljena su posebna označavanja teksta):

„Prije detaljnog izlaganja navoda tužbe, tužitelj prije svega želi ukratko opisati i pojasniti djelatnost koju obavlja, budući da je isto relevantno za donošenje odluke u ovom upravnom sporu.

Tužitelj je trgovačko društvo koje gradi ultra brzu širokopojasnu optičku infrastrukturu otvorenog tipa, što znači da krajnji korisnik (onaj koji naruči izgradnju priključka) ima mogućnost sklopiti ugovor o pružanju elektroničkih komunikacijskih usluga s bilo kojim pružateljem takvih usluga prisutnim na tržištu. Tužitelj dakle samo gradi mrežnu infrastrukturu, ali ne pruža elektroničke komunikacijske usluge.

Radi što „plastičnijeg“ prikaza, ova razlika se može usporediti s električnom instalacijom. Električar razvede kablove, ugradi ormariće i utičnice, ali ne isporučuje električnu energiju. Električnu energiju ne isporučuje ni osoba koja je izgradila dalekovod i postavila vodove koji omogućuju spajanje kućanstava na električnu mrežu. Oni stvaraju i održavaju mrežu, ali struju krajnjem korisniku isporučuje opskrbljivač. Na isti način tužitelj gradi i održava komunikacijsku mrežu, dok operator javnih elektroničkih komunikacijskih usluga koristi tu mrežu da bi korisnicima pružio usluge interneta, telefona ili televizije.

Važnost ove distinkcije bit će pojašnjena u nastavku ove tužbe, budući da je njezino neprepoznavanje ključni razlog nezakonitosti pobijanog rješenja.

Prvi razlog leži u povredi postupovnih pravila jer pobijano rješenje nije obrazloženo na način propisan odredbom članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" br. 47/09., 110/21.; dalje: Zakon o općem upravnom postupku) – ne sadrži razloge donošenja zaključaka tijekom postupka te propis na temelju kojeg je (zapravo) riješena upravna stvar.

Drugi razlog jest pogrešna primjena materijalnog prava. Tuženik je pogrešno primijenio odredbu članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" br. 76/22., 14/24.; dalje: Zakon o elektroničkim komunikacijama), budući da je citiranu odredbu primijenio na subjekt na koji se ta odredba ne odnosi. Također, da bi

proširio primjenu odredbe članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama na tužitelja, tuženik se poslužio zakonskom analogijom koja je u ovom slučaju zabranjena.

U obrazloženju pobijanog rješenja navodi se kako se rješenje temelji na odredbi članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama, koju odredbu je potrebno prenijeti u cijelosti (iako to inspektor elektroničkih komunikacija ne čini u obrazloženju pobijanog rješenja):

(...) Da bi bilo jasno tko je adresat ove odredbe, potrebno je skrenuti pozornost i na odredbu stavka 2. istog članka koja glasi:

(...) Dakle, ova odredba odnosi se na operatore elektroničkih komunikacijskih usluga. Tužitelj nije operator javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. Kao što je uvodno objašnjeno, tužitelj samo gradi infrastrukturu, odnosno mrežu.

Stoga, tužitelj s krajnjim korisnicima ne sklapa niti može sklapati ugovore za javnu komunikacijsku uslugu. Pojam „elektronička komunikacijska usluga“ definiran je u članku 5., stavku 1. točki 14. Zakona o elektroničkim komunikacijama, na sljedeći način:

(...) Pojam „javna elektronička komunikacijska usluga“ definiran je u točki 28. iste odredbe, na sljedeći način:

(...) Tužitelj ne pruža:

- ni usluge pristupa internetu,
- ni interpersonalne komunikacijske usluge,
- ni usluge koje se u cijelosti ili većim dijelom sastoje od prijenosa signala, uključujući i pružanje komunikacijskih usluga među strojevima, te usluge prijenosa u radiodifuzijskim mrežama, dakle, ne pruža javne elektroničke komunikacijske usluge.

Tužitelj krajnjim korisnicima ne pruža nikakve usluge.

Tužitelj izvodi radove na izgradnji optičkog priključka na adresi korisnika, od zadnje pristupne točke otvorene širokopojasne mreže elektroničkih komunikacija, u pravilu zračnim samonosivim optičkim kabelom, do fasade stana/zgrade uključujući završavanje kabela u stanu/zgradi što uključuje internu (kućnu) instalaciju maksimalne dužine 10 m i do maksimalno 2 proboja zida/stropa te montažu aktivne opreme i uključivanje novog priključka u mrežu.

Sve ove navode zapravo potvrđuje i sam tuženik - kada u obrazloženju pobijanog rješenja na više mjesta ispravno navodi kako je tužitelj infrastrukturni operator.

Pojam „infrastrukturni operator“ definiran je u odredbi članka 5., stavka 1. točke 25. Zakona o elektroničkim komunikacijama, na sljedeći način:

(...) Dakle, iz same definicije je razvidno da infrastrukturni operator ne pruža javne komunikacijske usluge, pa ne može o istima ni sklapati ugovore.

Ipak, tuženik donosi pobijano rješenje pozivom na odredbu članka 140., stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama, bez obrazloženja o tome zbog čega i temeljem koje pravne osnove tuženik smatra da se, iako tužitelj nije adresat predmetne zakonske odredbe, ista na njega ipak primjenjuje, osim što tuženik smatra da je to tako.

Upravni akt mora sadržavati obrazloženje koje je činjenično i pravno utemeljeno, budući da je valjano obrazloženje osnova za ocjenu zakonitosti tog upravnog akta. Bez takvog obrazloženja, otvara se prostor za sumnju da je predmetni akt arbitraran, što je s aspekta vladavine prava nedopustivo.

(...) Odredba članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama nije primjenjiva na tužitelja niti u subjektivnom niti u objektivnom smislu, iz razloga koji su već obrazloženi u ovoj tužbi, no vrijedi ih na ovom mjestu ponoviti i sumirati: - predmetna odredba odnosi se isključivo na operatore javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, što tužitelj nije;

- tužitelj obavlja isključivo djelatnosti građenja, održavanja i upravljanja pasivnom mrežnom infrastrukturom (primjerice: optički vodovi, cijevi, kabela kanalizacija i pripadajuća oprema), koju, sukladno Zakonu, stavlja na raspolaganje operatorima koji pružaju elektroničke komunikacijske usluge krajnjim korisnicima; - poslovni odnos između tužitelja i krajnjih korisnika ne predstavlja sklapanje ugovora o javnoj komunikacijskoj usluzi, niti se odnosi na pružanje bilo kakvih elektroničkih komunikacijskih usluga u smislu Zakona.

Iz samog zakonskog teksta jasno i nedvojbeno proizlazi kako je zabrana uvjetovanja iz članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama vezana isključivo uz subjekte koji pružaju javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge krajnjim korisnicima.

Dapače, iz cjelokupnog teksta članka 140. Zakona o elektroničkim komunikacijama jasno je vidljivo da je predmet te odredbe reguliranje ugovornih odnosa između operatera javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga i krajnjih korisnika takvih usluga, što znači da ne regulira pravne odnose u koje ulazi tužitelj.

Budući da tužitelj nije takav operator, niti sklapa ugovore kojima krajnjim korisnicima pruža usluge pristupa internetu, prijenosa signala, interpersonalne komunikacijske usluge niti bilo koju drugu elektroničku komunikacijsku uslugu, predmetna odredba na njega nije primjenjiva.

Slijedom svega navedenog, u pobijanom rješenju je materijalno pravo pogrešno primijenjeno jer:

- tužitelj nije subjekt na kojeg se odnosi članak 140. stavak 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama,
- ugovori koje tužitelj eventualno sklapa nisu ugovori o javnim komunikacijskim uslugama, - te stoga nije moglo doći do povrede navedene zakonske odredbe.

(...) Tuženik na ovaj način pogrešno primjenjuje materijalno pravo jer normu tumači koristeći tzv. zakonsku analogiju (*analogia legis*), koja je u ovom slučaju zabranjena i predstavlja povredu načela zakonitosti (članak 31. Ustava Republike Hrvatske, članak 7. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda).

Naime, iako se u konkretnom slučaju ne radi o kaznenom djelu u užem smislu riječi, tužitelj ističe da je postupak kojeg je tuženik proveo protiv njega „kaznene naravi“, u autonomnom značenju istog pojma koje je definirano kroz praksu Europskog suda za ljudska prava.

U presudi *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 1976. (stavci 82.-83.) sud je definirao osnovne kriterije za procjenu može li se određeno djelo smatrati kaznenim (koji kriteriji ne moraju biti kumulativno ispunjeni), i to:

- kvalifikacija djela u domaćem pravu;
- priroda djela;
- težina kazne koja bi mogla biti izrečena osobi o kojoj je riječ.

Prvi kriterij nije presudan ukoliko djelo u domaćem pravu nije kvalificirano kao kazneno – u tom slučaju potrebno je ispitati stvarni sadržaj predmetnog postupka. Prilikom ocjene je li ispunjen drugi kriterij, moguće je uzeti u obzir primjerice je li postupak pokrenulo javno tijelo sa zakonskim ovlastima za prisilno izvršenje (*Benham protiv*

Ujedinjene Kraljevine, 1996., stavak 56.), je li svrha propisa kažnjavanje ili odvraćanje od takvog ponašanja ili ovisi li izricanje kazne o utvrđivanju krivnje. Treći kriterij je težina zapriječene sankcije.

U konkretnom slučaju, iako se ne radi o djelu koje je hrvatskim pravom kvalificirano kao kazneno:

- tuženik je javno tijelo sa zakonskim ovlastima za prisilno izvršenje;
- tuženik je svojim rješenjem utvrdio povredu zakonske odredbe od strane tužitelja (tj. utvrdio krivnju);
- tuženik je svojim rješenjem tužitelju u određenom dijelu zabranio obavljanje poslovne djelatnosti, uz prijetnju novčanim kažnjavanjem odgovorne osobe za slučaj postupanja protivno zabrani;
- novčana kazna za odgovornu osobu utvrđena je u iznosu od 6.000,00 EUR uz mogućnost daljnjeg povećanja, što predstavlja visoku sankciju obzirom na kazne za prekršaje odgovornih osoba propisane Zakonom o elektroničkim komunikacijama, a i obzirom na vrijednost pojedinog ugovora, pa se temeljem gore opisanih kriterija koje je definirao Europski sud za ljudska prava može izvesti zaključak da se radi o postupku koji je kaznene prirode. Obzirom na to, za tužitelja vrijede ista jamstva kao i u pogledu utvrđivanja kaznene odgovornosti, jedno od kojih je načelo zakonitosti.

(...) Načelo zakonitosti je u konkretnom slučaju povrijeđeno jer je tuženik tužitelju izrekao sankciju radi postupanja koje tužitelju nije bilo zabranjeno.

Zaključak da se zabrana iz članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama odnosi na sve „pravne osobe koje imaju određeni poslovni interes u elektroničkim komunikacijama“, predstavlja ekstenzivno tumačenje i upravo zabranjenu analogiju koju opisuje sudska praksa i pravna literatura, zbog čega je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo.“

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda osporavanog rješenja i predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev. Srž odgovora tuženika na tužbu glasi (izostavljena su posebna označavanja teksta):

„Tužbeni navodi

Tuženik nije vodio računa o pravilima postupka

Tuženik prvenstveno ističe kako je ovaj prigovor paušalan s obzirom da tužitelj ne ističe niti jednu konkretnu povredu pravila postupka, već u suštini iznosi prigovor pogrešne primjene materijalnog prava. Jasnoće radi, tuženik će se očitovati prema poglavljima iz tužbe.

U odnosu na navode tužitelja kojima u bitnome ističe kako on nije operator koji pruža usluge krajnjim korisnicima te da se na njega ne primjenjuju obveze iz Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 76/22 i 14/24; dalje: ZEK) vezano za prava istih, tuženik smatra potrebnim naglasiti kako se pravila odnose jednako na sve koji se faktično prema krajnjim korisnicima ponašaju kao operatori, neovisno o tome kako se sami nazivaju i u kojem opsegu zadiru u prava krajnjih korisnika. Navedeno je jasno obrazloženo u osporavanom rješenju, zajedno s obrazloženjem obveze iz ZEK-a koju je tužitelj povrijedio, slijedom čega su navodi o navodnoj povredi odredaba postupka paušalni.

Tuženik smatra potrebnim naglasiti kako tužitelj točno citira definiciju infrastrukturnog operatora, kao operatora koji ne pruža javne komunikacijske usluge te opetovano ističe kako on nema odnos s krajnjim korisnicima, jer infrastrukturni operatori to nemaju.

Međutim, navedeno je upravo kontradiktorno s njegovim postupanjem. Naime, u konkretnom slučaju ne bi bilo spornih okolnosti da se tužitelj zaista i ponašao u cijelosti kao infrastrukturni operator. Suprotno od toga, isti je uz svoje uobičajene radnje kao infrastrukturni operator odlučio u ugovore ugraditi odredbu koja se izravno tiče krajnjih korisnika, čime je sam svojevolumno u određenoj mjeri pristao biti u odnosu s krajnjim korisnicima, jer nepoštivanje odredbe koju je samovoljno ugradio u ugovore ima direktnu posljedicu na krajnje korisnike.

Člankom 139. stavkom 1. ZEK-a određen je izuzetak koji utvrđuje da se odredbe o krajnjim korisnicima ne primjenjuju na mikropoduzetnike koji pružaju brojevno neovisne interpersonalne komunikacijske usluge, osim u slučaju kada pružaju i druge elektroničke komunikacijske usluge. Dakle, odredba ne predviđa izuzetak za operatore koji su u biti infrastrukturni operatori, ali istodobno povremeno biraju koja prava bi u odnosu na krajnje korisnike koristili, odnosno koje obveze bi poštivali, a koje ne.

Štoviše, ni sam tužitelj ne osporava postojanje sporne zabranjene odredbe o uvjetovanju usluga, čime je izravno i sam, suprotno svom zaključku iz ovog dijela tužbe, dao ozbiljan, relevantan i dostatan razlog za donošenje osporavanog rješenja.

Tuženik nije ispravno primijenio materijalno pravo

U ovom dijelu tužbe tužitelj paušalno citira sudsku praksu koja nije primjenjiva u konkretnom slučaju.

Bez da tuženik ulazi u nepotrebno pojašnjavanje paušalnih navoda tužitelja, kojim isti u nedostatku relevantnih dokaza tužbenih razloga želi izbjeći svoju odgovornost, tuženik napominje kako se tužitelj ni u jednom trenutku nije očitovao iz kojeg razloga je u ugovorima koje nudi sadržana protupravna odredba iz ZEK-a, kao i iz kojeg razloga je odlučio u svojstvu infrastrukturnog operatora zadirati u izravne odnose s krajnjim korisnicima. Navedeno tužitelj u potpunosti zanemaruje, a zapravo je ključno za konkretni slučaj.

Naime, ako sporna odredba ima direktnu posljedicu za krajnje korisnike, koji ne postupaju u skladu s istom, onda se ne može tvrditi kako tužitelj s krajnjim korisnicima nema veze, odnosno kao što je već navedeno, tužitelj ne može pozivajući se na status infrastrukturnog operatora a zaobilaziti ZEK i birati koje odredbe će poštivati, a koje ne. U konkretnom slučaju, tužitelj je svojom voljom odlučio ugraditi spornu odredbu iz članka 140. stavka 5 ZEK-a u ugovore, što ni sam ne spori te je samim time jasno kako je bilo nužno donijeti osporavano rješenje u svrhu sprječavanja kršenja prava krajnjih korisnika, s obzirom da je sporna odredba protuzakonita. Nesporno je da Ugovor o izgradnji optičkog priključka sadrži zabranjeni uvjet sklapanja ugovora za javnu komunikacijsku uslugu u roku od 90 dana, a nepoštivanje uvjeta ima za posljedicu naknadu štete u visini od 300,00 do 350,00 eura, uključujući i zakonske zatezne kamate i sve ostale, kako navodi, zavisne troškove.

Dakle, neupitna je povreda članka 140. stavka 5. ZEK-a, temeljem kojeg se ne smije uvjetovati krajnjem korisniku sklapanje ugovora za javnu komunikacijsku uslugu, uključujući i priključak na javnu komunikacijsku mrežu, sklapanjem ugovora za koju drugu komunikacijsku uslugu ili kupnjom terminalne opreme, jer ugovori tužitelja sadrže zabranjeni uvjet koji je detaljno opisan u obrazloženju osporavanog rješenja. Ovdje je sporna isključivo činjenica što tužitelj smatra kako je ovlašten samovoljno birati koje odredbe poštivati, a koje ne i to zato što je u svojoj biti infrastrukturni operator, koji bi povremeno uređivao i prava krajnjih korisnika, ali bez poštivanja obveza. Pravo je tužitelja da zaista i bude isključivo infrastrukturni operator te da ni

jednim svojim postupanjem ne utječe na prava i obveze krajnjih korisnika. Međutim, u konkretnom slučaju ne može izbjeći poštivanje propisanih pravila, neovisno kako se zvao, jer je ista odlučio koristiti.

Uzimajući u obzir navedeno i utvrđen u povredu, dolazimo do temeljnih načela postupanja iz ZEK-a, kojih se svi dionici tržišta moraju pridržavati, a tuženik zadovoljavanje istih mora provjeravati i održavati, što je notorna činjenica koju i sam tužitelj može vrlo jasno pročitati u ZEK-u te ne ostavlja prostora za pokušaje paušalnih interpretacija.“

4. U osvrtnu na odgovor na tužbu, tužitelj u podnesku od 4. ožujka 2026. dodaje, u bitnome, sljedeće: „Tuženik u odgovoru na tužbu pogrešno interpretira navode tužitelja, tvrdeći da tužitelj osporava postojanje bilo kakvog odnosa s krajnjim korisnicima. Takva tvrdnja nije točna.

Tužitelj nikada nije tvrdio da nema nikakav odnos s krajnjim korisnicima, već dosljedno i jasno ističe da taj odnos nije odnos koji bi bio reguliran člankom 140. Zakona o elektroničkim komunikacijama, budući da se ne radi o pružanju javne elektroničke komunikacijske usluge.

Upravo suprotno, tužitelj jasno razlikuje:

- dopušteni ugovorni odnos infrastrukturnog operatora s krajnjim korisnikom, koji se odnosi na izgradnju i korištenje infrastrukture,
- od ugovornog odnosa operatora javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga s krajnjim korisnicima, koji je predmet regulacije članka 140. ZEK-a.

Ta distinkcija proizlazi iz samog Zakona i njegovih definicija, a ne iz proizvoljnog tumačenja tužitelja, kako to tuženik pokušava prikazati.

Razlozi i argumentacija za takvo stajalište detaljno su obrazloženi u tužbi, pa ih tužitelj na ovom mjestu neće ponavljati.

Postojanje ugovornog odnosa infrastrukturnog operatora s krajnjim korisnikom nije zabranjeno nijednim propisom, niti samo po sebi mijenja pravnu narav tog subjekta. Suprotno tvrdnjama tuženika, sklapanje određenog ugovora s krajnjim korisnikom ne čini infrastrukturnog operatora operatorom javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, niti automatski povlači primjenu odredbi koje su zakonodavcem izričito vezane uz takve operatore.

Tuženik i u odgovoru na tužbu ustraje na stajalištu da se odredba članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama primjenjuje na tužitelja, iako ni u jednom dijelu ne daje pravno utemeljeno obrazloženje za takav zaključak. Kako je već detaljno obrazloženo u tužbi, predmetna odredba:

- adresirana je isključivo na operatore javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga,
- uređuje ugovorne odnose u vezi s pružanjem takvih usluga,
- te se ne može primijeniti na subjekte koji takve usluge ne pružaju.

Tuženik pritom zanemaruje činjenicu da se cijeli članak 140. Zakona odnosi na obvezni sadržaj i ograničenja pretplatničkih ugovora, što dodatno potvrđuje da se radi o normi koja nije namijenjena infrastrukturnim operatorima.

Radi ilustracije, tuženik u pobijanom rješenju niti u odgovoru na tužbu primjerice uopće ne adresira odredbu stavka 6. istog članka i ne problematizira sadržaj tužiteljevih ugovora s krajnjim korisnicima temeljem ove odredbe. To iz razloga što je iz njezina

sadržaja jasno da ti ugovori reguliraju posve drugu vrstu odnosa od onog kojeg s krajnjim korisnicima ima tužitelj.

Dakle, zašto se na tužitelja primjenjuje stavak 5., ali ne i stavak 6. istog članka? Prema tome, a suprotno navodima tuženika, nije tužitelj taj koji selektivno primjenjuje propise, već upravo tuženik, koji uz to i selektivno proširuje primjenu zakonskih normi na subjekte na koje se one ne odnose.

Tužitelj dosljedno postupa u okviru zakonskog okvira koji se primjenjuje na infrastrukturne operatore, dok tuženik pokušava nametnuti obveze koje zakonodavac nije predvidio, i to bez jasnog pravnog uporišta.

Takvo postupanje predstavlja upravo ono na što je tužitelj ukazao u tužbi – ekstenzivno tumačenje zakonske norme putem zabranjene analogije, što je u ovom slučaju osobito problematično s obzirom na javne ovlasti tuženika, zabranu određenog vida obavljanja poslovne djelatnosti te mogućnost novčanog kažnjavanja. (...)

Takav pristup ne može nadomjestiti izostanak jasnog i preciznog pravnog obrazloženja o tome zašto bi se odredba članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama trebala primijeniti na infrastrukturnog operatora, kada to ne proizlazi ni iz zakonskog teksta, ni iz sustava Zakona u cjelini.“

5. Podneskom zaprimljenim 11. ožujka 2026. tuženik iznosi, u bitnome, sljedeće:

„U ni jednom trenutku tuženik nije naveo kako tužitelj smatra da nema nikakav odnos s krajnjim korisnikom. Tuženik je samo detaljno u svom rješenju i odgovoru na tužbu pojasnio iz kojeg razloga se zbog postupanja tužitelja u konkretnom slučaju primjenjuje odredbe članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama (...; dalje: ZEK).

Također, tuženik nije tvrdio da je postojanje ugovornog odnosa infrastrukturnog operatora s krajnjim korisnikom zabranjen, niti takav ugovor automatski povlači primjenu odredbi koje tužitelju ne odgovaraju, već da je tužitelj svojom voljom odlučio ugraditi spornu odredbu iz članka 140. stavka 5. ZEK-a u ugovore, što ni sam ne spori te je samim time jasno kako je bilo nužno donijeti osporavano rješenje u svrhu sprječavanja kršenja prava krajnjih korisnika, s obzirom da je sporna odredba protuzakonita i bilo je nužno uskladiti je s važećim pravilima.

Nadalje, tuženik zaključno smatra potrebnim kratko se osvrnuti na paušalne navode iz točke 3. podneska tužitelja. Naime, članak 140. stavak 6. ZEK-a nije predmet ovog postupka, jer tužitelj nije odabrao u predmetne ugovore primjenjivati odredbe vezano za sažetak ugovora, ali je s druge strane svjesno odlučio primijeniti odredbu članka 140. stavka 5. ZEK-a, interpretirajući je suprotno njenoj svrsi, odnosno suprotno propisanom, što ponavljamo, ni u jednom trenutku ne spori. Dapače, tužitelj u svakom trenutku može odustati od primjene protupravne odredbe iz predmetnog ugovora, s obzirom da je ona izravno povezana s krajnjim korisnicima. S druge strane, dok god inzistira na njenoj primjeni, odnosno zabranjenom uvjetovanju, ne može izbjeći poštivanje propisanih pravila, neovisno kako se zvaao.“

6. Sud je izveo dokaze čitanjem dokumentacije koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje i u spisu ovoga upravnog spora.

7. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je, nakon rasprave provedene 18. ožujka 2026., utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

8. Članak 140. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 76/22 i 14/24), dio kojega je tuženik primijenio u konkretnom slučaju, uređuje ugovor između operatora i krajnjeg korisnika, a pozicioniran je u Glavi III. (Prava krajnjih korisnika) Dijela trećeg (Usluge) navedenog Zakona.

8.1. Stavak 5. toga članka, čija je interpretacija sporna između stranaka, glasi:

„(5) Operator iz stavka 2. ovoga članka ne smije uvjetovati krajnjem korisniku sklapanje ugovora za javnu komunikacijsku uslugu, uključujući i priključak na javnu komunikacijsku mrežu, sklapanjem ugovora za koju drugu javnu komunikacijsku uslugu ili kupnjom terminalne opreme.“

8.2. Pritom pojam operatora iz stavka 2. toga članka označava operatora javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, osim usluga prijenosa koje se upotrebljavaju za pružanje usluga komunikacije između strojeva.

9. Nadalje, prema članku 5. stavku 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama:

9.1. elektronička komunikacijska usluga je usluga koja se, u pravilu, pruža uz naknadu putem elektroničkih komunikacijskih mreža, a sastoji se od usluge pristupa internetu, kako je utvrđeno člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2015/2120, interpersonalne komunikacijske usluge, usluga koje se u cijelosti ili većim dijelom sastoje od prijenosa signala, uključujući i pružanje komunikacijskih usluga među strojevima, te usluge prijenosa u radiodifuzijskim mrežama; ova usluga ne obuhvaća usluge pružanja sadržaja i obavljanja uredničkog nadzora nad sadržajem koji se prenosi korištenjem elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (točka 14.);

9.2. infrastrukturni operator je pravna ili fizička osoba koja se koristi vlastitim nekretninama i/ili nekretninama drugih u svrhu građenja, održavanja, razvoja i korištenja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, ili koja je zasnovala pravo puta u skladu s ovim Zakonom, ili je obveznik davanja pristupa elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i povezanoj opremi na temelju analize mjerodavnog tržišta provedene u skladu s ovim Zakonom (točka 25.);

9.3. javna elektronička komunikacijska usluga je elektronička komunikacijska usluga koja je javno dostupna na tržišnoj osnovi (točka 28.);

9.4. korisnik je pravna ili fizička osoba koja se koristi javno dostupnom elektroničkom komunikacijskom uslugom ili zahtijeva tu uslugu (točka 33.);

9.5. krajnji korisnik je korisnik koji ne pruža javne elektroničke komunikacijske mreže ni javno dostupne elektroničke komunikacijske usluge (točka 34.);

9.6. operator je pravna ili fizička osoba koja pruža elektroničke komunikacijske mreže i/ili usluge, ili koja daje ili je ovlaštena davati na korištenje javnu komunikacijsku mrežu ili povezanu opremu (točka 47.).

10. Inspekcijski nadzor uređen je člancima 161.-164. Zakona o elektroničkim komunikacijama. U osporavanom rješenja inspektor elektroničkih komunikacija općenito se pozvao na članka 161. i 162. toga Zakona, bez preciziranja koje ovlasti iz članka 162. navedenog Zakona je primijenio.

11. Čak i pod pretpostavkom da među strankama sporno uvjetovanje sklapanja pretplatničkog ugovora pri sklapanju ugovora između tužitelja i korisnikâ može biti pravno problematično, Sud ne nalazi da je pri određivanju mjera u inspekcijskom nadzoru to moglo biti utemeljeno na odredbi članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama, na kojoj odredbi je osporavanu odluku zasnovao tuženik. Sljedeći su razlozi za taj zaključak Suda, koji je dovoljan za usvajanje tužbenog zahtjeva.

11.1. Općenito, primjena oneroznih upravnih mjera može se temeljiti samo na jasnim odredbama, ne samo u pogledu ovlasti javnopravnog tijela, već, između ostalog, i u pogledu personalnog dosegâ tih odredaba. Kod primjene oneroznih upravnih mjera nema mjesta ekstenzivnom tumačenju pravnih normi. Primjena oneroznih mjera mora biti restriktivna i predvidiva, a zakonska norma ne može biti zamijenjena regulatornom svrhom.

11.2. Nedvojbeno je da je tužitelj infrastrukturni operator, te da nema svojstvo operatora javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga. Odredba članka 140. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama odnosi se na operatora javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga, a ne na „svakoga tko se faktički ponaša kao operator prema korisnicima“. Za protezanje personalnog dosegâ navedene zakonske odredbe i na druge osobe koje djeluju kao operator usluga, u kontekstu primjene oneroznih mjera, trebala bi postojati i odgovarajuća jasna odredba, na koju se tuženik nije pozvao. Adresat odredaba članka 140. toga Zakona izričito je definiran kao operator javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga (ne i kao netko tko bi se mogao smatrati kvazi-operatorom usluga), a predmet regulacije su pretplatnički odnosi za usluge. Pored toga, potreba zaštite krajnjih korisnika nije dovoljna za izgradnju normativne veze između dotične zakonske odredbe i tužitelja kao infrastrukturnog operatora. U tom svjetlu, uvrštavanjem spornih ugovora u ugovore tužitelj nije postao operator usluga. Podredno, tuženik u osporavanom rješenju nije analizom sadržaja i učinaka spornog ugovora elaborirao zbog čega ti ugovori imaju bitna obilježja ugovora o elektroničkoj komunikacijskoj usluzi.

11.3. Zatim, člankom 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama utvrđeno je koji su akti Europske unije tim Zakonom preuzeti u hrvatsko zakonodavstvo, odnosno provedba kojih akata Europske unije se osigurava navedenim Zakonom. Razmatranjem konkretnog europskog sekundarnog

zakonodavstva, kako uvodnih izjava tako i normativnih dijelova odnosnih akata, Sud ne nalazi pravno uporište za interpretaciju koju tuženik iznosi u ovome sporu, baziranu na pravnoj analogiji. K tomu, regulacija zaštite prava krajnjih korisnika dosljedno je vezana uz operatore usluge, a ne uz infrastrukturne operatore (primjerice: članci 98.-115. Direktive (EU) 2018/1972).

11.4. Dosad izneseno ne znači da za intervenciju tuženika prema tužitelju temelj ne može biti neka druga pravna odredba, ali ovdje je odlučno isključivo je li kao pravna osnova za konkretno određivanje inspekcijskih mjera prema tužitelju mogao poslužiti članak 140. stavak 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama. Potonju je mogućnost Sud otklonio.

12. Što se tiče pozivanja tužitelja na tzv. kriterije Engel razvijene u konvencijskoj praksi, Sud dodaje sljedeće. Kriteriji Engel temeljni su alat za proširenje kaznenopravnih jamstava na područje upravnog i prekršajnog kažnjavanja, s primarnim fokusom na pravo na pravično suđenje (članak 6. Europske konvencije), a posljedično i na zabranu dvostrukog kažnjavanja (članak 4. Protokola 7 uz Konvenciju). Inspekcijske mjere određene prema tužitelju: nisu pravno kvalificirane kao kažnjivo djelo; svrha mjere nije kaznena; „kazna“ koju tužitelj riskira u osnovi je instrument prisilnog izvršenja nenovčane obveze putem novčane kazne prema općim pravilima upravnog postupka, tek u slučaju da rješenje ne bude dobrovoljno izvršeno (članak 142. Zakona o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21, u nastavku teksta: ZUP). Ovdje, dakle, nije riječ o kaznenoj stvari u smislu kriterijâ Engel. Međutim, za utvrđenje Suda da u pojedinom predmetu nema mjesta analogiji kakvu je ovdje primijenio tuženik uz nužnost restriktivnog tumačenja mjerodavnih propisa, nije nužno da je riječ o stvari kaznene naravi, već je ključno da su posrijedi onerozne upravne mjere, što je prethodno već elaborirano u ovom obrazloženju. Zbog toga neosnovano tužiteljevo pozivanje na kriterije Engel ne utječe na rješavanje ovoga spora.

13. Sukladno prethodnom, Sud je, na temelju članka 117. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 36/24, u nastavku teksta: ZUS) poništio osporavano rješenje tuženika, uz obustavu upravnog postupka kao način dovršetka tog postupka, odgovarajućom primjenom članka 46. stavka 5. ZUP-a. Na taj je način Sud sam riješio stvar, bez vraćanja predmeta tuženiku na ponovni postupak. Međutim, bez obzira na ishod ovoga spora, tuženik je ovlašten pokretati nove postupke inspekcijskog nadzora u odnosu na tužitelja te po potrebi tužitelju određivati mjere potrebne za otklanjanje nepravilnosti u tužiteljevu radu, ako i kada za to budu ispunjene propisane pretpostavke.

14. Kako tužba nije odbačena, niti je tužbeni zahtjev odbijen, tužitelj nije pozvan na plaćanje sudske pristojbe, sukladno odredbi članka 22. stavka 1. Zakona o sudskim pristojbama („Narodne novine“, broj 118/18 i 51/23).

15. Odluka Suda o troškovima spora donesena je na temelju odredbi članaka 144. i 147. ZUS-a te Tbr. 27. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj 38/23 i 107/25), u okviru troškovnika tužitelja podnesenog do zaključenja rasprave, polazeći od toga da je tuženik u cijelosti izgubio spor, a bazira se na sljedećim elementima. Kao radnje u odnosu na koje tužitelj može ostvariti pravo na naknadu troškova zastupanja priznat je sastav tužbe (1.000,00 eura),

te pristup na ročište za raspravu (1.000,00 eura), tj. sveukupno 2.000,00 eura, što uvećano za PDV iznosi ukupno 2.500,00 eura. Rok za isplatu naknade troškova određen je sukladno članku 151. stavku 2. ZUS-a. Nije prihvaćen dio troškovnika tužitelja koji se odnosi na sastav samoinicijativno dostavljenog podneska od 4. ožujka 2026., sadržaj kojeg podneska je mogao biti iznesen i na raspravi, za pristup na koju je tužitelju dosuđena naknada troška.

16. Tužitelj do zaključenja rasprave nije zatražio dosuđivanje zateznih kamata na iznos naknade troškova spora. Zbog toga je, u skladu sa člankom 144. stavkom 4.

i člankom 148. stavkom 3. ZUS-a, odlučeno kao u točki IV. izreke presude.

U Rijeci 15. travnja 2026.

S u d a c

dr. sc. Alen Rajko

Uputa o pravnom lijeku:

Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog Suda u tri primjerka, u roku od 15 dana od dana primitka prijepisa ove presude.

Dostaviti:

- Odvjetnici [...]
- Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti - HAKOM, Zagreb, Ulica Roberta Frangeša Mihanovića