



Republika Hrvatska
Upravni sud u Splitu
Split, Put Supavla 1

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 Splitu, po sutkinji tog suda Anđeli Becka, uz sudjelovanje zapisničarke Nataše Brajević, u upravnom sporu tužitelja [...], protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, OIB: 87950783661, radi razgledavanja i umnožavanja spisa, nakon javne rasprave zaključene 21. studenoga 2025. u prisutnosti tužitelja i generalne opunomoćenice tuženika [...], generalna punomoć pohranjena u Uredu predsjednice suda, broj: [...], objavljene 9. siječnja 2026.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja radi poništenja akta tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, URBROJ: 376-08-23-09 od 3. studenoga 2023.

Obrazloženje

1. Osporenim aktom tuženika KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, URBROJ: 37608-23-09 od 3. studenoga 2023. odbijen je zahtjev tužitelja za dostavu akata Povjerenstva za zaštitu prava korisnika (mišljenje i prijedlog) koji se spominju u rješenjima urbroj: 376-08-21-04 od 30. studenog 2021. i urbroj: 376-08-21-06 od 4. rujna 2023.
2. Tužitelj u tužbi koja je kod ovog suda zaprimljena pod gornjim poslovnim brojem 8. siječnja 2024. u bitnom prigovara kako je tuženik odlučujući o njegovom zahtjevu od 15. rujna 2023. iz članka 84. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21, dalje ZUP) sastavio odgovor KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, URBROJ: 376-08-23-09 od 3. studenoga 2023. kojim je odbijen njegov zahtjev. Na opisani način kako je tuženik propustio postupiti prema odredbama ZUP-a, budući da je odredbom članka 84. stavak 4. navedenog Zakona propisano kako se o odbijanju zahtjeva iz članka 84. stavak 1. ZUP-a donosi rješenje. Nadalje, ističe kako pobijana odluka počiva na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju jer se tuženik u odgovoru pogrešno poziva na Zakon o elektroničkim komunikacijama („Narodne Novine“ broj 76/22) i Pravilnik o načinu rada Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga („Narodne Novine“ broj 26/23), a koji s upravnim postupcima koji su prethodili donošenju rješenja Klase: UP/I-344-08/21-01/1022 nemaju dodirnih točaka. Nadalje, ističe kako je tuženik u odgovoru pogrešno primijenio materijalno pravo, jer se prilikom odbijanja zahtjeva tužitelja poziva na odredbu članka 84.

stavak 1. ZUP-a, iako Povjerenstvo za zaštitu prava korisnika nije kolegijalno tijelo odlučivanja iz članka 25. stavak 1. ZUP-a. Pri tome se poziva na stajalište izneseno u odluci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske pod poslovnim brojem UsII-107/2013-6 od 20. veljače 2014. kako se članak 84. stavak 1. ZUP-a u dijelu „osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela“ odnosi na zapisnike kolegijalnih tijela odlučivanja iz članka 25. ZUP-a. Nadalje, tuženik da se u pobijanom odgovoru poziva i na zaštitu podataka drugih potrošača, budući da se u zapisnicima sa sjednica Povjerenstava za zaštitu prava korisnika nalaze i podaci koji se ne tiču tužitelja. Međutim, s tim u vezi ističe kako osim činjenice što je podzakonskim aktom propisano da Povjerenstvo za zaštitu prava korisnika za svaki pojedinačni slučaj podnosi tuženiku prijedlog odnosno mišljenje, a ne zapisnik, podaci drugih potrošača kako se mogu zacrniti, izbaciti, anonimizirati i drugo. Ističe kako je u podnesku od 8. studenoga 2023. upozorio tuženika kako nije postupio u skladu s odredbom članka 84. stavak 4. ZUP-a, kao i da Povjerenstvo za zaštitu podataka nije kolegijalno tijelo odlučivanja iz članka 25. ZUP-a, međutim, kako se tuženik oglasio na njegov podnesak. Mišljenja je kako on ima pravo znati što piše u prijedlogu, odnosno mišljenju Povjerenstva za zaštitu prava korisnika, a čim ga je tuženik bio dužan upoznati tijekom upravnog postupka. Tužbenim zahtjevom, preciziranim na raspravi pred ovim sudom 21. studenoga 2025. predlaže da sud poništi odgovor tuženika, te tuženiku naloži dostavu zatraženih podataka.

3. U odgovoru na tužbu tuženik uvodno pojašnjava kako je u postupku rješavanja spora između tužitelja, kao korisnika, i operatora javnih komunikacijskih usluga [...], temeljem članka 51. tada važećeg Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 73/08 do 72/17) to tijelo donijelo rješenja KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, URBROJ: 376-08-21-04 od 30. studenoga 2021. i rješenje KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, URBROJ: 376-08-21-06 od 4. rujna 2023.

Tužitelj kako je po dovršetku upravnih postupaka zatražio umnažanje akata

Povjerenstva za zaštitu prava korisnika koji se spominju u tim rješenjima, a koji zahtjev je odbijen odgovorom tuženika od 3. studenoga 2023. Nadalje, ističe kako forma kojom je tuženik odlučio o zahtjevu tužitelja ne umanjuje pravo tužitelja na podnošenje upravne tužbe, a niti na obrazloženje zahtjeva tužitelja, te ističe kako su u odgovoru u dostatnoj mjeri obrazloženi razlozi odbijanja zahtjeva tužitelja. Stoga da je prigovor tužitelja u tom smjeru promašen. Također, da je promašen i prigovor tužitelja da mu tuženik nije omogućio tijekom upravnih postupaka koji su prethodili donošenju navedenih rješenja da se upozna s aktima Povjerenstva, budući da taj prigovor tužitelj može podnijeti samo u upravnoj tužbi protiv rješenja, dok je predmet ovog upravnog spora jedino i isključivo pravo tužitelja na uvid i umnožavanje akata Povjerenstva. Tuženik ostaje kod stajališta kako prijedlozi rješavanja spora Povjerenstva nisu sastavili dio spisa KLASA: UP/I-344-08/21-01/1022, te da korisnik nema pravo uvida u iste.

Citira odredbu članka 3. Pravilnika o načinu rada Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga („Narodne novine“, broj 126/23, dalje Pravilnik), a iz koje kako proizlazi kako Pravilnik izričito propisuje da odluka tuženika o rješavanju spora mora biti obrazložena te dostavljena svim strankama u postupku, međutim, ne propisuje obvezu da prijedlog o načinu rješavanja spora Povjerenstva mora biti dostavljen strankama. Nadalje, ističe kako je odredbom članka 2. stavak 5. Pravilnika propisano kako Povjerenstvo predlaže način rješavanja sporova i zahtjeva većinom glasova svih članova Povjerenstva, na sjednici Povjerenstva, a odredbom članka 84. ZUP-a da je

izričito propisano da stranke imaju pravo uvida u spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, pa su posljedično zapisnici sa sjednica Povjerenstva na kojima članovi Povjerenstva glasuju o svakom pojedinom predmetu, izuzeti od prava stranaka na njihovo razgledavanje i umnožavanje kao sastavnog dijela spisa. Tuženik se dalje poziva na navode iznijete u osporenom aktu, te zaključno ističe kako je zahtjev tužitelja podnesen 15. rujna 2023., nakon dovršetka upravnog postupka, slijedom čega se tuženik pravilno pozvao na odredbe važećeg Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 76/22) i Pravilnika. Predlaže da sud odbije tužbeni zahtjev tužitelja.

4. Podneskom od 1. rujna 2024. tužitelj se očitovao na odgovor na tužbu tuženika u bitnom navodeći kako je tuženik trebao donijeti rješenje, koje treba imati sadržaj propisan odredbom članka 98. stavak 5. ZUP-a, ujedno navodeći kako tuženik nije sastavio niti uputu o pravnom lijeku. Navodi kako je točno da odredbama sada važećeg Pravilnika, kao i odredbama ranijeg Pravilnik o načinu rada Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga („Narodne novine“, broj 52/2015) nije bilo propisano kako se prijedlog Povjerenstva za zaštitu prava korisnika trebao dostavljati strankama u postupku, međutim, ističe kako je navedeno propisano odredbama ZUP-a budući da je postupak koji se vodi pred tuženikom ispitni postupak, pa je tuženik bio dužan upoznati tužitelja sa svim okolnostima i činjenicama utvrđenim tijekom ispitnog postupka. Nadalje, ističe kako Povjerenstvo za zaštitu prava korisnika nije kolegijalno tijelo odlučivanja iz članka 25. ZUP-a, a o čemu kako postoji sudska praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Ujedno, navodi kako je u Pravilniku o načinu rada Povjerenstva za zaštitu prava korisnika („Narodne novine“, broj 52/15) koji je bio na snazi u vrijeme rješavanja njegovog zahtjeva, bilo propisano kako Povjerenstvo za svaki pojedinačni slučaj podnosi prijedlog, odnosno mišljenje, a u slučaju da je postojao zapisnik, kako su se podaci ostalih korisnika mogli izostaviti. Zaključno, ističe kako je tuženik bio dužan primjenjivati materijalno pravo važeće u trenutku kada se donio akt kojeg je on tražio, a ne materijalno pravo koje je na snazi u trenutku sastavljanja zahtjeva za uvid u spis predmeta.
5. U sporu je održana rasprava 21. studenoga 2025., čime je strankama u skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 36/24), koji zakon je za primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari prema odredbi članka 169. stavak 1. tog Zakona, dana mogućnost da se očituju o svim činjenicama i pravnim pitanjima, koja su predmet ovog upravnog spora, kojom prilikom je tužitelj ustrajao u navodima kako je tuženik trebao o njegovom zahtjevu odlučiti u formi rješenja, a ne u formi odgovora. Nadalje je istaknuo kako je on tražio da mu se dostavi mišljenje na temelju kojeg je donesena odluka, koji zahtjev je odbijen odgovorom tuženika, s kojim se on ne slaže. Generalna opunomoćenica tuženika je istaknula kako je predmetnim odgovorom sadržajno već odlučeno o zahtjevu tužitelja, odnosno kako je zahtjev tužitelja odbijen u smislu odredbe članka 84. stavak 4. ZUP-a. ujedno je istaknula kako mišljenje zapravo sadrži pojedinačno mišljenje i glasovanje Povjerenstva, te ne predstavlja dokaze i okolnosti koji su utvrđeni u postupku.
6. Tijekom dokaznog postupka pregledana je i čitana cjelokupna dokumentacija sadržana u sudskom spisu, kao i dokumentacija priložena u spisu tuženika.
7. Tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.
8. Iz spisa tuženika proizlazi kako je tužitelj pozivom na odredbu članka 84. stavak 1. ZUP-a podnio zahtjev za umnažanje akta Povjerenstva za zaštitu prava

korisnika (mišljenje, prijedlog) koji se spominju u rješenjima tuženika KLASA: UP/I-344-08/2101/1022, URBROJ: 376-08-21-04 od 30. studenog 2021. i KLASA: UP/I-344-08/2101/1022, URBROJ: 376-08-21-06 od 4. rujna 2023., koji je kod tuženika zaprimljen 18. rujna 2023.

9. Nadalje iz spisa tuženika proizlazi kako je tuženik dopisom KLASA: UP/I-34408/21-01/1022, URBROJ: 376-08-23-09 od 3. studenoga 2023. tužitelju odgovorio na njegov zahtjev, navodeći kako mu traženi podaci ne mogu biti dostavljeni temeljem odredbe članka 84. stavak 1. ZUP-a, budući da navedeni podaci nisu sastavni dio pojedinačnog spisa. Naime, tuženik ističe kako zapisnici Povjerenstva sadrže podatke o provedenim raspravama te vijećanju i glasovanju članova Povjerenstva o svim predmetnima koji su na dnevnom redu sjednice, slijedom čega isti, radi zaštite podataka drugih sudionika o čijim se pravima i obvezama raspravlja na sjednicama Povjerenstva, nisu sastavni dio pojedinačnog spisa.
10. Način rada i ostala pitanja u vezi s radom Povjerenstva, kao savjetodavnog tijela Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) u rješavanju sporova između krajnjih korisnika usluga i operatora javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga u skladu s odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama, propisan je odredbama Pravilnika, važećim u vrijeme podnošenja zahtjeva tužitelja.
11. Prema odredbi članka 2. stavak 5. Pravilnika Povjerenstvo predlaže način rješavanja sporova i zahtjeva većinom glasova svih članova Povjerenstva, na sjednici Povjerenstva.
12. Odredbom članka 3. u stavcima 1. i 2. Pravilnika propisano je kako Povjerenstvo nakon rasprave na sjednici u skladu sa zakonima i podzakonskim aktima daje HAKOMu prijedlog o načinu rješavanja spora iz članka 1. stavka 1. ovoga Pravilnika, na temelju kojeg HAKOM u postupku rješavanja spora odlučuje na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način, u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 60 (šezdeset) dana od podnošenja zahtjeva za rješavanje spora iz područja elektroničkih komunikacija. Stavkom 3. navedene odredbe propisano je kako odluka o rješavanju spora iz stavka 2. ovoga članka mora biti obrazložena te dostavljena svim strankama u postupku.
13. Odredbom članka 4. stavak 1. Pravilnika je propisano kako se sjednica Povjerenstva održava fizički u prostorijama HAKOM-a ili daljinskim putem bez fizičke prisutnosti članova i drugih sudionika u radu Povjerenstva. Sjednica se održava prema potrebi, a najmanje jedanput mjesečno, o čemu odlučuje predsjednik Povjerenstva ili njegov zamjenik, u slučaju spriječenosti predsjednika.
14. Prema odredbi članka 84. ZUP-a stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba (stavak 1.); razgledavanje spisa obavlja se u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak. U opravdanim slučajevima spisi se mogu razgledati u službenim prostorijama drugoga javnopravnog tijela (stavak 2.); kad se spis predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje. Javnopravno tijelo može osigurati dostupnost spisa elektroničkim

- putem, ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke (stavak 3.); o odbijanju zahtjeva za razgledavanje i umnožavanje spisa donosi se rješenje (stavak 4.).
15. Odredbom članka 3. stavak 1. točka 1. ZUS-a propisano je da je predmet upravnog spora ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redovni pravni lijek.
 16. Prvenstveno je za istaći kako je sud dopis (odgovor) tuženika KLASA: UP/I-34408/21-01/1022, URBROJ: 376-08-23-09 od 3. studenoga 2023. cijenio kao upravni akt, neovisno o činjenici što isti nije upravni akt u formalnom smislu tj. što nije donesen u formi (obliku) upravnog akta, budući da za prosudbu upravnog akta nije odlučna njegova forma. Stoga je sud ocijenio kako se u konkretnoj stvari ne radi o propuštanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, budući je o zahtjevu tužitelja tuženik odlučio aktom, uz obrazloženje koje ovaj sud prihvaća kao pravilno i zakonito.
 17. Naime, imajući u vidu kako se stranci neće dopustiti razgledavanje spisa ako bi razgledavanje bilo protivno interesu trećih osoba, to je zaštita podataka drugih sudionika o čijim se pravima i interesima raspravlja na sjednicama Povjerenstva, opravdani razlog za odbijanje zahtjeva tužitelja. Pri tome iz same stilizacije odredbi Pravilnika je razvidno kako Povjerenstvo ne odlučuje o svakom pojedinačnom slučaju zasebno, već se sjednice sazivaju po potrebi, a najmanje jedanput mjesečno.
 18. Slijedom sveg navedenog sud je pozivom na odredbu članka 116. stavak 1. ZUS-a odbio tužbeni zahtjev tužitelja pa je presuđeno kao u izreci.
 19. Odluka o trošku je izostala budući da isti nije zatražen.

U Splitu, 9. siječnja 2026.

S U T K I N J A
Anđela Becka

Uputa o pravnom lijeku: Protiv ove presude dopuštena je žalba Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi putem ovog suda u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu, u roku od 15 dana od dana dostave presude. Žalba odgađa izvršenje pobijane presude.

DNA:

1. [...]
2. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9
3. U spis

Rj./

I. Vrijednost predmeta spora je neprocjenjiva. II. Tužitelja obvezati na plaćanje sudske pristojbe u skladu s odredbom članka 22. Zakona o sudskim pristojbama („Narodne novine“, broj 118/18 i 51/23), te u svezi s Tar.br. 30. i 31. Uredbe o Tarifi sudskih pristojbi („Narodne novine“, broj 37/23), u ukupnom iznosu od 119,45 EUR, nakon pravomoćnosti presude.

III. Vratiti spis tuženika nakon pravomoćnosti presude.

IV. Kalendar 30 dana.