



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

Poslovni broj: Usž-3894/2025-2

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 Kristine Senjak Krunic, članica vijeća te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja [...], kojeg zastupa [...], odvjetnik iz Odvjetničkog društva [...], protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, OIB: 87950783661, radi odbijanja prigovora, odlučujući o žalbi tuženika protiv presude Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Us I-383/2024-9 od 17. srpnja 2025., na sjednici vijeća održanoj 7. svibnja 2026.

p r e s u d i o j e

I. Žalba tuženika se usvaja i poništava presuda Upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: Us I-383/2024-9 od 17. srpnja 2025.

II. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja protiv rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-07/23-01/93, URBROJ: 37605-2-23-06 od 28. studenog 2023.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.

Obrazloženje

1. Pobijanom presudom prvostupanjskog suda povodom tužbe tužitelja poništeno je rješenje tuženika, KLASA: UP/I-344-07/23-01/93, URBROJ: 376-05-2-23-06 od 28. studenog 2023. (točka I. izreke), usvojen je prigovor tužitelja od 15. studenog 2023. podnesen čelniku tuženika (točka II. izreke), nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dana primitka pravomoćne presude pokrene inspekcijski nadzor nad društvom [...], za razdoblje od 17. listopada 2022. pa nadalje, a radi utvrđivanja poduzetih radnji povodom prijave tužitelja podnesenih 17. listopada 2022., 11. studenog 2022. i 27. prosinca 2022. (točka III. izreke), nalaže se tuženiku da tužitelju naknadi troškove ovog upravnog spora u iznosu

od 2.500,00 eura (točka IV. izreke) te se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora u preostalom dijelu odbija (točka V. izreke).

2. Tuženik pravovremeno podnesenom žalbom pobija presudu prvostupanjskog suda zbog bitnih povreda odredaba upravnog spora, pogrešne primjene materijalnog prava i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. U razlozima žalbe, u bitnom, navodi da tuženik nije regulatorno tijelo u čijoj bi nadležnosti bilo utvrđivanje zlouporabe ili prijevare intelektualnog vlasništva učinjenog od strane pojedinačnog korisnika [...] usluga. Naime, u konkretnom slučaju, ne radi se o zlouporabi telekomunikacijskih mreža ili usluga kako ima u vidu odredba članka 136. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 76/22., 14/24., dalje: ZEK), već se može bitno radi o neovlaštenoj distribuciji sadržaja putem interneta, a što se ne može rješavati primjenom odredbi ZEK-a.

2.1. S obzirom da je prvostupanjski sud u obrazloženju prvostupanjske presude (točka 13.2.) zaključio da je [...] bilo dužno postupiti prema predstavkama (prijavama) tužitelja te je tuženiku izrekom prvostupanjske presude naložio provedbu inspekcijskog nadzora nad [...], radi utvrđivanja poduzetih radnji od strane [...] povodom prijave tužitelja, tuženik smatra da je sud po službenoj dužnosti trebao pozvati [...], kao zainteresiranu osobu, da sudjeluje u ovom upravnom sporu, odnosno omogućiti [...] da se izjasni o činjenicama, okolnostima ili pravnom pitanju koje je važno za rješavanje ove upravne stvari.

2.2. Nadalje, navodi da sud upućuje na odredbu članka 41. ZEK-a, kao materijalno pravnu odredbu, temeljem koje je tuženik dužan provesti inspekcijski nadzor. S tim u vezi, ukazuje da je navedena odredba, temeljem članka 115. stavka 1. alineje 3. Zakona o kibernetičkoj sigurnosti („Narodne novine“, broj: 14/24., dalje: ZKS) prestala važiti danom stupanja na snagu ZKS-a, odnosno 15. veljače 2024. godine. Stoga, tuženik smatra da je pogrešno i pozivanje suda na odredbu članka 51. stavka 1. i 2. ZEK-a, kojom je propisano donošenje odluke kojom će se narediti prestanak povreda odredaba članka 41. do 50. ZEK-a. U tom smislu, tuženik ističe kako je promašena uputa suda da tuženik, u postupku inspekcijskog nadzora, (pro futuro) primjeni materijalno pravnu odredbu zakona koja više nije na snazi. Dakle, tuženik smatra kako je sud donošenjem prvostupanjske presude izašao izvan zakonskih okvira zahtijevajući od tuženika pokretanje postupka inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti temeljem odredbe koja je prestala važiti.

2.3. Tuženik smatra da prvostupanjska presuda ne sadrži sve razloge o odlučnim činjenicama te da postoje proturječnosti između izreke i obrazloženja prvostupanjske presude, a što je od utjecaja na donošenje zakonite i pravilne presude. Navedena proturječnost ogleđa se prvenstveno u činjenici što sud u istoj točki obrazloženja prvostupanjske presude (točka 13.1.) najprije utvrđuje kako osporeno rješenje tuženika nije zakonito niti osnovano, a zatim obrazlaže kako je pravilan stav tuženika da [...] nije bio dužan niti je mogao postupiti po odredbi članka 136. stavka 4. ZEK-a, odnosno kako [...] nema ovlasti ulaziti u ova pitanja ni nadzirati sadržaj koji se razmjenjuje ili distribuira putem mreže operatora. Tuženik smatra da je takvo tumačenje suda protivno svrsi i cilju odredbe članka 136. stavka 4. ZEK-a. S tim u vezi, navodi da se citirana odredba

primjenjuje samo u slučajevima kada postoji opasnost da će pozivanjem određenog broja ili aktiviranjem određene usluge veći broj krajnjih korisnika biti oštećen (npr. spam pozivi, lažno predstavljanje, phishing), odnosno da se ta odredba ne odnosi na situaciju potencijalne zlouporabe usluge pristupa internetu u smislu omogućavanja pristupa nezakonitom sadržaju, a koju čini pojedinačni korisnik javnih komunikacijskih usluga.

2.4. Tuženik bi postupanjem po pravnom shvaćanju suda, a primjenjujući odredbu članka 136. stavka 4. ZEK-a, na način kako je to navedeno u obrazloženju prvostupanjske presude, nedvojbeno prekoračio svoje ovlasti, jer bi u toj situaciji trebao ocjenjivati legalnost sadržaja koji pojedinačni korisnik [...] usluga distribuira, odnosno trebao bi utvrđivati radi li se o neovlaštenoj distribuciji sadržaja putem interneta.

2.5. Osim toga, iz obrazloženja prvostupanjske presude proizlazi kako sud nalaže tuženiku obvezu nadzora (kontrole) postupanja [...] po Kodeksu ponašanja na internetu i Općim uvjetima poslovanja [...] (objavljenih na stranicama [...]), bez pozivanja na konkretnu zakonsku odredbu ZEK-a ili kojeg drugog propisa iz koje bi za tuženika proizlazila ovlast za provođenje inspekcijskog nadzora.

2.6. Nadalje, ukazuje na odredbu članka 43. ZEK-a, koja definira načelo zaštite tajnosti elektroničkih komunikacija i pripadajućih prometnih podataka u javnim komunikacijskim mrežama i javno dostupnim komunikacijskim uslugama te zabranjuje slušanje, prisluškivanje, pohranjivanje, kao i svaki oblik presretanja ili nadzora elektroničkih komunikacija i pripadajućih prometnih podataka, osim u slučajevima kojima se uređuje tajni nadzor elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te u slučajevima koji su utvrđeni posebnim zakonima. Naime, pravo operatora da pristupaju sadržaju elektroničkih komunikacija predviđeno je iznimno u slučaju konkretnog rizika ili opasnosti za sigurnost mreža ili usluga, ukoliko bi blokiranje sadržaja bilo nužno za održavanje ili ponovnu uspostavu sigurnosti elektroničkih komunikacijskih mreža ili usluga ili za otkrivanje tehničkih kvarova (pogrešaka), sigurnosnih rizika ili napada elektroničke komunikacijske mreže i usluge. S tim u vezi, smatra da neovlaštena distribucija sadržaja putem interneta, za koju tužitelj zahtjeva provedbu inspekcijskog nadzora, ne predstavlja opisani sigurnosni rizik za elektroničke komunikacijske mreže i usluge.

2.7. Slijedom svega navedenog, tuženik predlaže poništiti prvostupanjsku presudu te riješiti stvar odbijanjem tužbenog zahtjeva tužitelja.

3. Tužitelj, iako uredno pozvan, nije podnio odgovor na žalbu.

4. Žalba je osnovana.

5. Ispitujući pobijanu presudu prvostupanjskog suda sukladno odredbi članka 134. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 36/24., dalje: ZUS), Sud nalazi da je presudom prvostupanjskog suda povrijeđen zakon.

6. Nasuprot shvaćanju prvostupanjskog suda, ovaj Sud nalazi da u konkretnom slučaju nema zakonskog uporišta u ZEK-u na osnovi kojeg bi tuženik u ovoj pravnoj stvari bio dužan pokrenuti inspekcijski postupak protiv [...], imajući u vidu prigovore kakve ističe tužitelj.

7. Naime, tužitelj, u bitnom, smatra da [...] kao operator javnih elektroničkih komunikacijskih usluga, krši pojedine odredbe ZEK-a time što određenom pojedinačnom korisniku nije uskratio pristup javnim elektroničkim komunikacijskim uslugama na temelju zahtjeva tužitelja, koji tvrdi da taj korisnik čini zlouporabu nezakonitim distribuiranjem određenih sadržaja (autorski računalni program tužitelja) bez suglasnosti tužitelja.
- 7.1. Tužitelj u konkretnom slučaju nije korisnik usluga [...], već traži poduzimanje mjera od strane [...] prema korisniku usluga [...] (ugovorni odnos operatora i tog korisnika raskinut je 16. veljače 2023.), odnosno traži poduzimanje mjera od strane tuženika, kao nadzornog regulatornog tijela, prema [...].
8. Ovaj Sud drži osnovanim prigovor tuženika da se u konkretnom slučaju ne radi o situaciji propisanoj odredbom članka 136. stavka 4. ZEK-a, koja se primjenjuje kada postoji opasnost da će pozivanjem određenog broja ili aktiviranjem određene usluge veći broj krajnjih korisnika biti oštećen (npr. spam pozivi, lažno predstavljanje, phishing i sl.). Stoga, u predmetnoj situaciji nema osnove za prekršajnu odgovornost po osnovi članka 171. stavka 1. točke 48. ZEK-a, na čemu inzistira tužitelj, a što je utvrdio i sam prvostupanjski sud. Međutim, nasuprot shvaćanju prvostupanjskog suda, ovaj Sud drži da niti po bilo kojoj drugoj osnovi u predmetnom slučaju nema uvjeta za obvezivanje tuženika na pokretanje inspeksijskog nadzora temeljem ZEK-a.
9. Sukladno članku 1. ZEK-a, ovim se Zakonom uređuje područje elektroničkih komunikacija, i to pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, pružanje univerzalnih usluga te zaštita prava korisnika, gradnja, postavljanje, održavanje i korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture, povezane opreme i povezanih usluga te određenih značajki terminalne opreme, uvjeti tržišnog natjecanja te prava i obveze sudionika na tržištu elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, djelotvorno upravljanje radio frekvencijskim spektrom te adresnim i brojevnim prostorom, digitalni radio i televizija, zaštita podataka, sigurnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te obavljanje inspeksijskog nadzora i kontrole u elektroničkim komunikacijama, postupak donošenja odluka i rješavanja sporova u elektroničkim komunikacijama, kao i ustrojstvo, djelokrug i nadležnost nacionalnog regulatornog tijela za elektroničke komunikacije, poštanske usluge i željezničke usluge.
- 9.1. Sukladno odredbi članka 4. stavka 2. ZEK-a, odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na sadržaje koji se proizvode, prenose ili objavljuju pružanjem elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga.
- 9.2. Sukladno članku 16. stavku 1. točki 25. ZEK-a, u nadležnosti Agencije je inspeksijski nadzor nad primjenom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona.
10. Imajući u vidu činjenice ovog konkretnog slučaja, citirane odredbe ZEK-a, područje primjene i ulogu tuženika koji nadzire postupanje operatora u odnosu na povrede obveza iz ZEK-a ili povrede prava korisnika, po ocjeni Suda, u

konkretnom slučaju nema elemenata kršenja ZEK-a po osnovi prigovora kakve ističe tužitelj.

11. Tužitelj zapravo traži utvrđenje povrede autorskog ili drugog imovinskog prava na računalnom programu, počinjenu od bivšeg korisnika mreže operatora, a to pitanje primarno spada u građanskopravnu zaštitu (autorsko pravo, naknada štete) ili eventualno kaznenopravnu zaštitu, dok tuženik prema ZEK-u nadzire obveze operatora koje proizlaze iz tog zakona, a ne rješava sporove o povredi intelektualnog vlasništva između trećih osoba.
12. Po ocjeni ovog Suda, prvostupanjski sud pogrešno je ocijenio pravnu prirodu postupanja tuženika jer se inspekcijski nadzor koji provodi tuženik pokreće po službenoj dužnosti na temelju diskrecijske ovlasti nadležnog tijela, radi nadzora nad primjenom propisa iz područja elektroničkih komunikacija, koji se provodi u okviru javnopravnih ovlasti regulatornog tijela, a svrha mu je zaštita javnog interesa i zakonitosti u području elektroničkih komunikacija, a ne zaštita pojedinačnih subjektivnih prava podnositelja prijave, zbog čega podnositelj prijave nema subjektivno pravo zahtijevati pokretanje nadzora.
13. Slijedom svega navedenog, valjalo je poništiti presudu prvostupanjskog suda (točka I. izreke) i odbiti tužbeni zahtjev u predmetnoj upravnoj stvari (točka II. izreke).
14. S obzirom da tužitelj nije uspio u ovom upravnom sporu, to je, temeljem članka 147. stavka 1. ZUS-a, valjalo odbiti zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora (točka III. izreke).
15. Stoga je valjalo, na temelju članka 135. stavka 2., članka 116. stavka 1. i članka 148. stavka 4. ZUS-a., odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 7. svibnja 2026.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić