

Marko Turudić\*

## Rješavanje sporova pred hrvatskim regulatornim tijelom u elektroničkim komunikacijama

Sadržaj

1. Uvod
2. HAKOM i rješavanje sporova
  - 2.1. Sporovi između operatera
  - 2.2. Sporovi između krajnjih korisnika i operatera
3. Praksa Europskog suda pravde
4. Praksa HAKOM-a
5. Zaključak

### 1. Uvod

O pravnom okviru pružanja usluga elektroničkih komunikacija ovisi učinkovitost samog tržišta, ali i kvaliteta zaštite sudionika, kako korisnika tako i pružatelja usluga. Najvažniji dio tog pravnog okvira u Republici Hrvatskoj je Zakon o elektroničkim komunikacijama<sup>1</sup> (ZEK). Navedenim zakonom uređuju se instituti rješavanja sporova. Tim zakonskim člancima, Hrvatsku regulatornu agenciju za mrežne djelatnosti (HAKOM) određuje se kao tijelo nadležno za rješavanje sporova između samih pružatelja usluga elektroničkih komunikacija, ali i sporova između krajnjih korisnika i tih istih pružatelja usluga. To je samo još jedna u nizu HAKOM-ovih ovlasti kojima se potvrđuje HAKOM-ova uloga nadzora tržišta elektroničkih komunikacija. Ipak, navedene ovlasti se izdvajaju iz nekoliko razloga. Prije svega, rješavanjem navedenih sporova, HAKOM često odlučuje u sporovima velike vrijednosti između pružatelja usluga, čime direktno utječe na njihov položaj na tržištu i nastavak poslovanja. Dalje, odlučujući u sporovima između krajnjih korisnika i pružatelja usluga, često sprječava grubo kršenje prava najmanje zaštićenih sudionika tržišta elektroničkih komunikacija.

U radu ću prikazati osnovne odredbe kojima se regulira rješavanje navedenih sporova pred HAKOM-om. Nakon toga, prikazat ću kako je rješavanje tih sporova uređeno u trenutno važećem regulatornom okviru za elektroničke komunikacije Europske unije (EU), te usporediti koliko kvalitetno su te odredbe implementirane u hrvatski pravni sustav. U nastavku ću prikazati dostupnu praksu Europskog suda pravde (ECJ) i HAKOM-a u rješavanju sporova, a rad ću završiti ocjenom kvalitete sadašnjeg ustroja i prijedlozima za poboljšanje.

\* Autor je doktor pravnih znanosti i viši asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>1</sup> NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14.

## 2. HAKOM i rješavanje sporova

ZEK je najvažniji zakon koji uređuje tržište elektroničkih komunikacija u Republici Hrvatskoj, ali i ustroj i ovlasti HAKOM-a. Tako se, između ostalog, navodi kako je HAKOM nadležan i za rješavanje sporova između operatera elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga, između operatera usluga s posebnom tarifom<sup>2</sup> i za rješavanje sporova između krajnjih korisnika usluga i operatera javnih komunikacijskih usluga<sup>3</sup>. To su dvije najvažnije vrste sporova za čije je rješavanje HAKOM nadležan. Analiza tih sporova upravo je predmet ovog rada.

### 2.1. Sporovi između operatera

Rješavanje sporova između operatera uređeno je člankom 20 ZEK-a. Navedenim člankom propisano je kako u slučaju spora između dvaju ili više operatera elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga u vezi s obvezama iz ZEK-a, ili spora između tih operatera i drugih pravnih osoba koje se koriste uslugama pristupa i/ili međupovezivanja na temelju ZEK-a, HAKOM mora, na zahtjev bilo koje od stranaka u sporu, donijeti konačnu odluku o rješenju spora u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od 4 mjeseca od dana pokretanja postupka rješavanja spora. Rok za rješavanje spora može se produljiti samo u iznimnim okolnostima.

Sve stranke u sporu moraju u potpunosti surađivati s HAKOM-om u svrhu rješenja spora. U postupku rješavanja spora, HAKOM donosi odluke kojima se ostvaruju regulatorna načela i ciljevi propisani ZEK-om, i svaka obveza koju HAKOM odredi operateru u svrhu rješenja spora, mora se temeljiti na odredbama ZEK-a. Odluke HAKOM-a o rješenju spora moraju biti detaljno obrazložene. One se dostavljaju svim strankama u sporu i objavljuju u skladu s odredbama članka 14 ZEK-a<sup>4</sup>, vodeći pritom računa o tajnosti poslovnih podataka. Postupak rješavanja spora iz ovoga članka ne isključuje pravo bilo koje stranke u sporu na pokretanje sudskog postupka pred nadležnim sudom.

Navedeno rješenje uvedeno je u hrvatski pravni sustav 2008. godine implementacijom članka 20 Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva).<sup>5</sup> Okvirnom direktivom prepoznaje se potreba pružanja operaterima dodatnog foruma za rješavanje njihovih sporova. Navodi se kako u slučaju spora među poduzećima u istoj državi članici po pitanjima obuhvaćenim Direktivama iz regulatornog

<sup>2</sup> Čl. 12 st. 5 ZEK-a (bilj. 1).

<sup>3</sup> Čl. 12 st. 11 ZEK-a (bilj. 1).

<sup>4</sup> Čl. 14 st. 4 ZEK-a (bilj. 1): "Osim akata i podataka iz stavka 1. ovoga članka, Agencija redovito i bez naknade objavljuje na svojim internetskim stranicama i u "Narodnim novinama", a prema potrebi i na drugi prikladan način, osobito sljedeće akte i podatke:

- odluke i druge upravne akte Agencije,
- javne pozive i pozive za javne rasprave,
- stručna mišljenja i objašnjenja o primjeni ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona,
- statističke i druge pokazatelje razvoja tržišta elektroničkih komunikacija i tržišta poštanskih usluga, – provedbene propise i opće akte Agencije iz članka 19. ovoga Zakona,
- godišnji program rada Agencije,
- godišnji financijski plan Agencije i ostvarenje tog plana te završni račun Agencije,
- godišnje izvješće o radu Agencije,
- druge podatke i obavijesti o radu i poslovanju Agencije."

<sup>5</sup> Direktiva 2002/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 07. 03. 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), Sl. l. EU L 108/33.

okvira za elektroničke komunikacije, oštećena stranka koja je pregovarala s poštenom namjerom ali nije sklopila ugovor, trebala bi imati mogućnost obratiti se državnom regulatornom tijelu za rješavanje spora. Državna regulatorna tijela trebala bi imati mogućnost nametnuti rješenje za stranke u sporu. U postupku rješavanja spora među poduzećima koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, državno regulatorno tijelo treba nastojati osigurati poštovanje obveza iz direktiva za elektroničke komunikacije.<sup>6</sup>

Tako je člankom 20 Okvirne direktive propisano da u slučajevima spora u vezi s obvezama iz regulatornog okvira za elektroničke komunikacije među poduzećima koji pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u državi članici, državno regulatorno tijelo, na zahtjev bilo koje od stranaka, donosi obvezujuću odluku radi rješavanja spora u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od četiri mjeseca, osim u izuzetnim okolnostima. Dotična država članica zahtijeva od svih stranaka u sporu punu suradnju s državnim regulatornim tijelom.

Države članice mogu donijeti odredbu kojom se državnom regulatornom tijelu omogućuje odbijanje rješavanja spora obvezujućom odlukom ako postoje drugi mehanizmi, posebno posredovanje (medijacija), koji bi bolje doprinijeli pravovremenom rješavanju spora. Državno regulatorno tijelo o tome obavješćuje stranke u sporu bez odlaganja. Ako nakon četiri mjeseca spor nije riješen, i ako ga stranka koja je tražila rješavanje spora nije iznijela pred sud, državno regulatorno tijelo, na zahtjev bilo koje stranke i u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od četiri mjeseca, donosi obvezujuću odluku radi rješavanja spora. Pri rješavanju spora, državno regulatorno tijelo donosi odluke radi postizanja ciljeva navedenih u članku 8. Sve obveze koju državno regulatorno tijelo nametne poduzeću s ciljem rješavanja spora, sukladne su s odredbama regulatornog okvira za elektroničke komunikacije. Odluka državnog regulatornog tijela javno se objavljuje, uz poštovanje zahtjeva o poslovnoj tajni. Stranke u sporu dobivaju cjelovito obrazloženje o razlozima na kojima se odluka zasniva, a navedeni postupci ih ne sprečavaju da pokrenu postupak pred sudom. Navedeni članak je pretrpio male izmjene 2009. godine, Direktivom 2009/140/EZ<sup>7</sup>, kojom se navodi kako rješavanje sporova pred nacionalnim regulatornim tijelom mogu tražiti operateri elektroničkih komunikacija u sporovima protiv drugih operatera elektroničkih komunikacija, ali i operateri u sporovima protiv drugih poduzeća u toj državi članici koje imaju koristi od obveza pristupa i/ili veza koje proizlaze na temelju ove regulatornog okvira za elektroničke komunikacije.<sup>8</sup>

Analizirajući odredbe ZEK-a i prikazanih direktiva, zaključujem kako su odredbe direktiva poprilično dosljedno prenesene u ZEK. Ipak, postoje određena odstupanja. Tako, hrvatski zakonodavac u ZEK nije unio odredbu kojom se HAKOM-u daje mogućnost odbijanja rješavanja spora između operatera. Okvirna direktiva daje takvu mogućnost državama članicama u već pomenutom članku 20 stavak 2. Kako Okvirna direktiva ovo navodi samo kao mogućnost, a ne i obvezu, nikako nije postojala obveza zakonodavca za implementacijom ovog rješenja. Ipak, potrebno je razmisliti je li to bila greška. HAKOM je agencija sa širokim spektrom obveza i zadataka, kojem je 2014. dodana i obveza reguliranja tržišta za željezničke usluge.

<sup>6</sup> § 32 Okvirne direktive (bilj. 5).

<sup>7</sup> Direktiva 2009/140/EZ Europskog vijeća i Parlamenta od 25. 11. 2009. o izmjeni Direktive 2002/21/EZ o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge, Direktive 2002/19/EZ o pristupu i međusobnom povezivanju elektroničkih komunikacijskih mreža i pripadajuće opreme, te Direktive 2002/20/EZ o ovlaštenju u području elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (Tekst značajan za EGP), Sl. l. EU L 337/37.

<sup>8</sup> Čl. 22 Direktive 2009/140/EZ (bilj. 7).

Rasterećenje, ili bar mogućnost rasterećenja od jednog dijela obveza, moglo bi pozitivno utjecati na kvalitetu djelovanja HAKOM-a. Bitno je naglasiti kako je člankom 20 ZEK-a usvojen rok od četiri mjeseca za rješavanje ovakvih sporova, s mogućnošću produljivanja u iznimnim okolnostima. U dijelu rada u kojemu ću se osvrnuti na praksu HAKOM-a, istražiću koristi li se pojam “iznimne okolnosti” fleksibilno ili ne.

Okvirna direktiva ukazuje na posredovanje (mirenje), oblik alternativnog rješavanja sporova, kao mogući forum za rješavanje sporova operatera umjesto HAKOM-a. Smatram kako je takvo rješenje u potpunosti prihvatljivo za ovakve sporove. U sporovima između operatera odlučuje se o privatnopravnim interesima, sa nikakvim (ili minimalnim) zadiranjem u javne financijske interese. Mirenje bi moglo biti uspješna alternativa postupcima pred HAKOM-om. Takvi postupci bi bili neformalniji, brži i efikasniji, rješavajući sporove a time i rasterećujući sam HAKOM.

## 2.2. Sporovi između krajnjih korisnika i operatera

Sporove krajnjih korisnika i operatera, ZEK uređuje člankom 51. Bitno je napomenuti kako je nužna procesna pretpostavka za rješavanje spora pred HAKOM-om provođenje dvostupanjskog postupka zaštite potrošača pred, za tu svrhu, osnovanim tijelima samog operatera.<sup>9</sup> Člankom 51 propisano je kako u slučaju spora između krajnjeg korisnika usluga i operatera javnih komunikacijskih usluga u vezi s pružanjem usluga, iznosom kojim je zadužen za pruženu uslugu, kakvoćom pružene usluge ili prigovorom zbog povrede odredaba pretplatničkog ugovora, krajnji korisnik usluga može podnijeti zahtjev za rješavanje spora HAKOM-u, u roku od 30 dana od dana dostavljanja pisanog odgovora povjerenstva za pritužbe potrošača operatera elektroničkih komunikacija. HAKOM pazi po službenoj dužnosti na svoju stvarnu nadležnost tijekom cijelog postupka rješavanja spora. Ako krajnji korisnik usluga u postupku rješavanja tog spora zbog iste činjenične i pravne osnove podnese tužbu nadležnom sudu, obustavlja se postupak rješavanja spora pred HAKOM-om.

HAKOM rješava navedene sporove na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način, na temelju prijedloga Povjerenstva za zaštitu prava korisnika usluga<sup>10</sup>, u skladu s odredbama ZEK-a i posebnih propisa. Operater javnih komunikacijskih usluga obavezan je sudjelovati u postupcima rješavanja sporova i u potpunosti surađivati s HAKOM-om u svrhu rješenja spora, te dostavljati HAKOM-u sve potrebne podatke, dokumentaciju i očitovanja.

Nakon zaprimljenog prijedloga Povjerenstva za zaštitu prava korisnika, HAKOM odlukom rješava spor na temelju podataka, dokumentacije i očitovanja stranaka u postupku, u pravilu bez provođenja usmene rasprave, te donosi podrobno obrazloženu odluku u najkraćem mogućem roku, a najkasnije u roku od četiri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva za rješavanje tog spora.

<sup>9</sup> Čl. 50 ZEK-a (bilj. 1).

<sup>10</sup> “Povjerenstvo za zaštitu prava korisnika usluga ima svojstvo i zadaće savjetodavnog tijela koje se osniva pri HAKOM-u prema posebnom zakonu kojim je uređena zaštita potrošača. Način rada Povjerenstva pobliže se propisuje pravilnikom koji donosi Vijeće HAKOM-a.”- čl. 51 st. 4 ZEK-a (bilj. 1).

Navedeno rješenje preuzeto je iz Direktive 2009/136/EZ<sup>11</sup>, članka 24. Navedenim člankom propisano je kako države članice osiguravaju dostupnost transparentnih, nediskriminirajućih, jednostavnih i u financijskom smislu dostupnih izvansudskih postupaka, u svrhu rješavanja neriješenih sporova između potrošača i poduzeća koja podržavaju mreže i/ili usluge elektroničkih komunikacija, obuhvaćenih ovom Direktivom, te koji se odnose na ugovorene uvjete i/ili provođenje ugovora vezanih uz podršku dotičnih mreža i/ili usluga. Države članice donose mjere kako bi osigurale da spomenuti postupci omogućavaju pravedno i pravovremeno razrješavanje sporova, te one također smiju, kada je isto zajamčeno, uspostaviti sustav povrata i/ili naknada. Takvi postupci omogućavaju nepristrano rješavanje sporova, te potrošaču jamče pravnu zaštitu koja je predviđena nacionalnim zakonodavstvom. Države članice mogu proširiti navedene obveze tako da obuhvaćaju sporove koji uključuju krajnje korisnike.

Člankom 24 Direktive 2009/136/EZ izmijenjen je stavak 1 članka 34 Direktive 2002/22/EZ<sup>12</sup>, koji je propisivao kako države članice osiguravaju mogućnost transparentnih, jednostavnih i ekonomičnih izvansudskih postupaka za rješavanje neriješenih sporova koji uključuju potrošače, a koji su u vezi s pitanjima obuhvaćenima Direktivom 2002/22/EZ. Države članice donose mjere kojima osiguravaju da takvi postupci omoguće rješavanje sporova na pošten i brz način te mogu, tamo gdje je to opravdano, donijeti sustav naknade troškova i/ili nadoknade. Države članice mogu proširiti ove obveze na sporove koji uključuju ostale krajnje korisnike. Dakle, izmjenama iz Direktive 2009/136/EZ unesene su minimalne izmjene, od kojih su najvažnije detaljnije određivanje operatera protiv kojeg krajnji korisnik vodi spor i predmeta spora. Navedene izmjene unesene su u ZEK izmjenama i dopunama iz 2011.

Direktiva dakle nalaže uspostavljanje izvansudske zaštite interesa krajnjih korisnika u odnosima sa operaterima. Hrvatski zakonodavac je navedene obveze odlučio implementirati kroz postupke rješavanja sporova korisnika i operatera pred HAKOM-om, ispravno ignorirajući mogućnost uvođenja drugih oblika izvansudskih rješavanja sporova. Za razliku od sporova između operatera, ovdje smatram kako je zakonodavac ispravno postupio. Rješavanje sporova između krajnjih korisnika i operatera pred HAKOM-om jednostavnije je i potencijalno jeftinije za krajnje korisnike. Izvansudska rješavanja sporova često zahtjevaju zastupanje od strane opunomoćenika, što bi krajnjeg korisnika, kao najmanje zaštićenog sudionika na tržištima elektroničkih komunikacija, dovelo u još nepovoljniji položaj.

Također, bitno je napomenuti kako direktive ne navode rok u kojem bi se sporovi krajnjih korisnika i operatera trebali riješiti. Stoga je pohvalno što je zakonodavac kao krajnji rok stavio četiri mjeseca (kao i kod sporova između operatera). Ipak, kod ovih sporova ne postoji mogućnost prekoračenja roka od 4 mjeseca, čime se zaštita krajnjih korisnika stavlja na višu razinu.

### 3. Praksa Europskog suda pravde

<sup>11</sup> Direktiva 2009/136/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 25. 11. 2009. o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnim uslugama i pravima korisnika s obzirom na elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Direktiva o univerzalnim uslugama), Direktiva 2002/58/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u sektoru elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama) i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača, Sl. l. EU L 337/11.

<sup>12</sup> Direktiva 2002/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 07. 03. 2002. o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektroničkim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), Sl. l. EU L 108/51.



ECJ je donio dvije presude kojima detaljnije tumači odredbe prikazanih Direktiva kojima je uređeno rješavanje sporova između operatera elektroničkih komunikacija, i sporova krajnjih korisnika i tih istih operatera.

U presudi *Multiservice*<sup>13</sup>, ECJ odgovara na sljedeće prethodno pitanje: mora li se članak 34 Direktive 2002/22/EZ (Direktive o univerzalnim uslugama) tumačiti na način da sporovi između krajnjih korisnika i operatera u elektroničkim komunikacijama ne smiju podvrgavati obveznom pokušaju rješavanja spora bez kojeg se taj spor ne smije dovesti pred redovni sud?<sup>14</sup>

ECJ smatra kako se članak 34 Direktive o univerzalnim uslugama mora tumačiti na način da ne zabranjuje državi članici donošenje zakonskih odredbi koje čine mogućnost rješavanja spora korisnika i operatera pred sudom ovisnim o pokušaju izvansudskog rješavanja spora.<sup>15</sup> Također, načela učinkovitosti i učinkovite sudske zaštite ne zabranjuju nacionalne zakonske odredbe koje u takvim sporovima nameću obvezno izvansudsko rješavanje spora, pod uvjetom da takvo rješavanje spora ne dovodi do odluke koja je pravomoćna za stranke u postupku, da ne uzrokuje značajno kašnjenje pravozaštitnog postupka, da ne uzrokuje značajan porast troškova postupka (...).<sup>16</sup> Navedenom presudom ECJ je potvrdio i ispravnost hrvatskog zakonskog rješenja, budući da je izvansudsko rješavanje spora (rješavanje spora pred HAKOM-om) preduvjet za mogućnost iznošenja spora pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U presudi *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonii Dialog v T-Mobile Polska SA*<sup>17</sup>, ECJ odgovara (između ostalog) i na sljedeće prethodno pitanje: treba li članak 7 stavak 3<sup>18</sup> u vezi s člancima 6<sup>19</sup> i 20 Okvirne direktive tumačiti tako da državno regulatorno tijelo ne smije provoditi konsolidacijski postupak kada odlučuje o sporu među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge, a taj se spor odnosi na ispunjenje obveze jednoga od tih poduzetnika koja proizlazi iz članka 28<sup>20</sup> Direktive o univerzalnoj usluzi, čak ni onda kad

<sup>13</sup> Presuda od 18. 03. 2010. u spojenim predmetima *Alassini v Telecom Italia SpA* (C-317/08), *Califano v Wind SpA* (C-318/08), *Iacono v Telecom Italia SpA* (C-319/08) i *Multiservice Srl v Telecom Italia SpA* (C-320/08).

<sup>14</sup> Ibid, § 21.

<sup>15</sup> Ibid, § 67.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Presuda od 16. 04. 2015. u predmetu C-13/14.

<sup>18</sup> "Uz savjetovanja iz članka 6, u slučaju kad državno regulatorno tijelo namjerava poduzeti mjere koje: (a) su obuhvaćene područjem primjene članka 15 ili članka 16 ove Direktive, članka 5 ili članka 8 Direktive 2002/19/EZ (Direktiva o pristupu) ili članka 16 Direktive 2002/22/EZ (Direktiva o univerzalnim uslugama); i (b) koje bi utjecale na trgovinu među državama članicama, ono istodobno čini dostupnim Komisiji i regulatornim tijelima drugih država članica nacrt te mjere kao i razloge na kojima se ta mjera zasniva, u skladu s člankom 5 stavkom 3 i o tome obavješćuje Komisiju i ostala državna regulatorna tijela. Državna regulatorna tijela i Komisija mogu davati primjedbe navedenom državnom regulatornom tijelu samo u roku od mjesec dana ili u roku iz članka 6 ako je taj rok duži. Rok od jednog mjeseca ne može se produžavati."

<sup>19</sup> "Osim u slučajevima navedenima u članku 7 stavku 6, članku 20 ili članku 21, kad državna regulatorna tijela namjeravaju poduzeti mjere iz ove Direktive ili posebnih direktiva koje imaju značajan utjecaj na mjerodavna tržišta, države članice daju zainteresiranim strankama priliku da u razumnom roku daju svoje primjedbe na nacrt mjera. Državna regulatorna tijela objavljuju nacionalni postupak savjetovanja. Države članice osiguravaju uspostavljanje jedinstvene informacijske točke na kojoj će se moći dobiti uvid u trenutna savjetovanja. Državno regulatorno tijelo dužno je učiniti javno dostupnim rezultate savjetovanja osim ako se ne radi o povjerljivoj informaciji u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravom o poslovnoj tajni."

<sup>20</sup> "Države članice osiguravaju mogućnost pristupa krajnjih korisnika iz drugih država članica nezemljopisnim brojevima na svom državnom području gdje god je to tehnički i gospodarski izvedivo, osim u slučaju kada je

mjera utječe na trgovinu među državama članicama i unutarnje pravo obvezuje državno regulatorno tijelo da provede konsolidacijski postupak kad mjera može utjecati na tu trgovinu?<sup>21</sup>

ECJ zaključuje kako članak 7 stavak 3 i članak 20 Okvirne direktive treba tumačiti u smislu da je državno regulatorno tijelo dužno provesti postupak predviđen u prvoj od tih odredaba kad, radi rješavanja spora među poduzećima koja pružaju elektroničke komunikacijske mreže ili usluge u jednoj državi članici, to državno regulatorno tijelo namjerava nametnuti obveze kojima je cilj osiguranje pristupa nezemljopisnim brojevima u skladu s člankom 28 Direktive o univerzalnoj usluzi i kad te obveze mogu utjecati na trgovinu među državama članicama. Navedena presuda odnosi se na vrlo uzak krug sporova između operatera, a članak 20 Okvirne direktive se spominje samo kako sporedno sredstvo pri osiguranju pristupa nezemljopisnim brojevima i nenarušavanja trgovine među državama članicama. Stoga nam ova presuda ne daje detaljniji uvid u kvalitetnije rješavanje sporova između operatera.

#### 4. Praksa HAKOM-a

Kako HAKOM ne objavljuje praksu rješavanja sporova između krajnjih korisnika i operatera, u ovom dijelu rada prikazat ću dostupnu praksu u rješavanju sporova između samih operatera.

Za analizu u ovom poglavlju pretražio sam praksu HAKOM-a u sporovima operatera iz 2013. 2014. i 2015. godine. U navedenom razdoblju, HAKOM je donio svega 13 rješenja kojima je riješio takve sporove. Uzevši u obzir razdoblje, može se zaključiti kako su sporovi između operatera relativno rijetki u hrvatskom pravnom sustavu. Nekoliko je glavnih pitanja na koja ću pokušati odgovoriti: kakva je struktura sporova operatera, koliko je trajanje samog spora (odnosno poštuje li HAKOM zakonski rok od četiri mjeseca unatoč mogućnosti produljivanja spora u "iznimnim situacijama") i kako na sporove utječe mogućnost paralelnog rješavanja spora pred sudom.

Najzastupljenija (i za analizu problema uređenja rješavanja sporova operatera u hrvatskom pravnom sustavu) skupina sporova operatera su sporovi operatera protiv Hrvatskog telekoma (HT), u kojima drugi operateri pokreću spor pred HAKOM-om radi isplate naknade zbog zakašnjenja HT-a u realizaciji usluge širokopojasnog pristupa internetu i/ili zakašnjenja u otklanjanju smetnji za uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa mreži.<sup>22</sup> Povod za navedene sporove je činjenica kako su ostali operateri sa HT-om sklopili ugovore za korištenje veleprodajnih usluga HT-a, pa je HT, sukladno svojim Standardnim ponudama i uvjetima koje je HT-u propisao HAKOM, bio obvezan navedene usluge pružiti u određenom roku, kao i otkloniti kvarove u navedenim uslugama također u rokovima propisanim istim aktom. Kako su operateri

---

pozvani pretplatnik odabrao, iz tržišnih razloga, ograničiti pristup pozivateljima koji se nalaze na određenim zemljopisnim područjima."

<sup>21</sup> Presuda od 16. 04. 2015. u predmetu C 3/14, § 29.

<sup>22</sup> Rješenja HAKOM-a od 20. 03. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/11-03/09, URBROJ: 376-04-13-12); 26. 06. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/05, URBROJ: 376-04/ZJ-13-14 (DM)); 28. 06. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/07, URBROJ: 376-04-13-13); 29. 11. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/16, URBROJ: 376-05/MB2-13-9 (DM)); 15. 01. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/18, URBROJ: 376-04-14-17); 27. 01. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/19, URBROJ: 376-04-14-10); 18. 06. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/14-03/03, URBROJ: 376-04-14-13); 30. 07. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/14-03/05, URBROJ: 376-04-14-15); 27. 08. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/14-03/07 URBROJ: 376-04-14-11).

smatrali kako HT nije svoje obveze ispunio u navedenim rokovima, od HAKOM-a su tražili naknade za navedena HT-ova kašnjenja.

U svim sporovima iz ove skupine, HT je (između ostalih primjedbi) u svojim očitovanjima poricao nadležnost HAKOM-a za rješavanje spora. HT smatra kako se u predmetnim sporovima ne radi o sporovima o obvezama iz ZEK-a, već se radi o sporu o osnovanosti i visini novčanih potraživanja jednog operatera prema drugom. U prilog svojim tvrdnjama, HT navodi rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Us II-16/2013-6 (VUS) i rješenje Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske posl. br. Pž-6663/12-3 (VTS). Ističe kako prema rješenju VUS-a, bez obzira što se rješenje odnosi na zahtjev za odgodom izvršenja rješenja do pravomoćnosti, proizlazi da je pitanje dugovanja i naplate međusobnih potraživanja koja proizlaze iz ugovornog odnosa trgovačkih društava, privatnopravni interes i u interesu pravne sigurnosti, dakle, javnom interesu je da se odnosi privatnopravne naravi reguliraju u domeni dispozicija ugovornih stranaka i presuđuju u propisanom sudskom postupku.<sup>23</sup>

Također, smatra kako je prema rješenju VTS-a utvrđeno da niti ZEK-om, niti bilo kojim drugi propisom nije propisana isključiva nadležnost HAKOM-a za rješavanje sporova u vezi obveza iz ZEK-a, niti je obraćanje HAKOM-u pretpostavka vođenja parnice pred sudom. Člankom 20 stavkom 5 ZEK-a, izričito je propisano da postupak rješavanja spora pred HAKOM-om ne isključuje pravo bilo koje stranke u sporu na pokretanje sudskog postupka pred nadležnim sudom.<sup>24</sup>

HAKOM ne prihvaća navedenu argumentaciju, te navodi kako je prema članku 20 ZEK-a obvezan riješiti spor između dvaju ili više operatera elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga u svezi s obvezama iz ZEK-a. Predmet ovih postupaka je spor operatera u vezi s regulatornom obvezom pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže prema članku 61 ZEK-a. Regulatornom obvezom pristupa HT-u su propisani rokovi i uvjeti realizacije veleprodajnih usluga, te mu je zabranjeno svako postupanje kojim bi mogao uskraćivati, odugovlačiti, otežavati ili neopravdano uvjetovati drugim operaterima realizaciju svojih veleprodajnih usluga. Zakašnjenje u realizaciji veleprodajnih usluga i zakašnjenje u otklanjanju kvarova nastalih na veleprodajnim uslugama, povlači za sobom obvezu plaćanja naknada u iznosima i pod uvjetima koje je HAKOM propisao HT-u.<sup>25</sup>

HAKOM smatra kako sudske odluke koje je HT dostavio u prilog svojih tvrdnji nisu mjerodavne. U odnosu na rješenje VTS, vidljivo je da se radi o stavu zauzetom u sudskom sporu u stvari koja, niti prije, niti za vrijeme vođenja sudskog postupka nije bila predmetom ispitivanja pred HAKOM-om. U odnosu na rješenje VUS vidljivo je da se radi o rješenju u kojem se ne odlučuje o biti stvari, već samo o zahtjevu za odgodom izvršenja rješenja do pravomoćnosti.<sup>26</sup>

U ostalim sporovima, HAKOM je odlučivao o plaćanju naknade za uslugu kolokacije između Metroneta i HT-a<sup>27</sup>, u sporu između Primatel-a i HT-a o naplaćivanju naknade za uslugu terminiranja prometa prema nacionalnim pokretnim mrežama<sup>28</sup>, u sporu H1 Telekoma i HT-a o

<sup>23</sup> Rješenje HAKOM-a od 15. 01. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/18, URBROJ: 376-04-14-17), s. 2.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid, s. 3.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Rješenje HAKOM-a od 25. 04. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/21, URBROJ: 376-04-14-15).

<sup>28</sup> Rješenje HAKOM-a od 28. 06. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/06, URBROJ: 376-04/DM-13-06 (DM)).



dostavi obavijesti o promjeni numeracije i naplati cijene usluge lokalnog terminiranja prometa<sup>29</sup> i u sporu Davidias nekretnina d.o.o. i Vipneta o korištenju dodijeljenih brojeva.<sup>30</sup>

Analizirajući strukturu prikazanih sporova, dolazim do sljedećih zaključaka. U gotovo svim sporovima (12 od 13 analiziranih sporova), operater protiv kojega se vodio spor bio je HT. Takva struktura sporova ne čudi kada uzmemo u obzir činjenicu da je HT, kao bivši monopolist na tržištima elektroničkih komunikacija, još uvijek operater sa značajnom tržišnom snagom. Također, mnogi operateri koriste HT-ovu infrastrukturu za fiksnu telefoniju i pristup internetu kako bi pružali svoje usluge. Iz tih okolnosti proizlazi i najveći broj prikazanih sporova, onih kojima je predmet isplata naknade zbog zakašnjenja HT-a u realizaciji usluge širokopojasnog pristupa internetu i/ili zakašnjenja u otklanjanju smetnji za uslugu veleprodajnog širokopojasnog pristupa mreži.

Praksa u tim predmetima ukazuje na problem koji je posljedica loše normiranosti ZEK-a, ali i Okvirne direktive. Naime, u članku 20 stavku 5 ZEK-a propisano je kako postupak rješavanja spora operatera pred HAKOM-om ne isključuje pravo bilo koje stranke u sporu na pokretanje sudskog postupka pred nadležnim sudom. Istu odredbu nalazimo i u članku 20 stavku 5 Okvirne direktive. Tu odredbu (između ostalog) u prikazanoj praksi HT koristi kao osnovu za poricanje nadležnosti HAKOM-a za rješavanje predmetnih sporova. Smatram kako je ta odredba loša i kako dovodi do jačanja pravne nesigurnosti. Takvom odredbom zakonodavac je stvorio paralelni sustav nadležnosti za rješavanje sporova operatera, koji vrlo lako može rezultirati različitim odlukama HAKOM-a i nadležnog (trgovačkog) suda u istim predmetima. Time se obje stranke u sporu dovode u pravno nesiguran položaj, te se dodatno opterećuje hrvatski pravni sustav kroz dvostruko rješavanje istog spora. Dodatno, stvara se dvostruki sustav upravne i sudske prakse, koji dodatno smanjuje pravnu predvidivost u već vrlo složenim postupcima iz elektroničkih komunikacija. Smatram kako bi kvalitetnije rješenje bilo kada bi HAKOM bio isključivo nadležan za rješavanje sporova operatera. HAKOM, kao visoko specijalizirano tijelo za reguliranje tržišta elektroničkih komunikacija jedinstveno je osposobljeno za djelovanje u takvim sporovima na najkvalitetniji način. Nadam se da će budući regulatorni okvir EU za elektroničke komunikacije izmijeniti sadašnje rješenje, i kako ćemo nedugo nakon toga vidjeti i promjene u ZEK-u.

Rok u kojem HAKOM mora riješiti spor između operatera je četiri mjeseca, osim u iznimnim situacijama. Analizom prikazanih rješenja ustanovio sam kako se HAKOM dosljedno drži tog roka, te je jedini primjer spora koji se rješavao dulje od četiri mjeseca spor u kojem je HT od HAKOM-a zatražio dodatni rok, navodeći kako će spor s VIPnet-om pokušati riješiti mirnim putem. Tek nakon što je Vipnet obavijestio HAKOM kako s HT-om nisu uspjeli postići dogovor, postupak je nastavljen.<sup>31</sup> Ozbiljan pristup HAKOM-a rješavanju sporova unutar roka, bez tumačenja mogućnosti iznimnog produženja kao pravila, ukazuje na ozbiljnost i profesionalnost pri rješavanju sporova operatera.

<sup>29</sup> Rješenje HAKOM-a od 20. 02. 2014, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/20, URBROJ: 376-04-14-12).

<sup>30</sup> Rješenje HAKOM-a od 15. 05. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/13-03/02, URBROJ: 376-04/ZJ-13-14 (DM)).

<sup>31</sup> Rješenja HAKOM-a od 20. 03. 2013, (KLASA: UP/I-344-08/11-03/09, URBROJ: 376-04-13-12), s. 2.

## 5. Zaključak

Hrvatski sustav rješavanja sporova operatera i korisnika i operatera u potpunosti je usklađen s regulatornim okvirom EU za elektroničke komunikacije. Također, cijeli sustav smatram dobro postavljenim. Zakonska rješenja ZEK-a su u velikoj mjeri kvalitetna, a HAKOM je tijelo koje je dokazalo sposobnost kvalitetnog rješavanja sporova. Prije svega treba pohvaliti gotovo isključivo rješavanje sporova između operatera u roku od četiri mjeseca, bez primjene mogućnosti produljivanja navedenog roka u iznimnim situacijama. Također, bitno je ponoviti kako direktive ne navode rok u kojem bi se sporovi krajnjih korisnika i operatera trebali riješiti. Stoga je pohvalno što je zakonodavac kao krajnji rok stavio četiri mjeseca (kao i kod sporova između operatera). Budući da kod ovih sporova ne postoji mogućnost prekoračenja roka od četiri mjeseca, zaštita krajnjih korisnika se stavlja na višu razinu.

Ipak, postoje određeni elementi koje bi trebalo popraviti. Tako smatram kako zakonodavac treba razmisliti o implementiranju članka 20 stavka 2 Okvirne direktive u ZEK. Navedenim stavkom se daje mogućnost državam članicama da donesu odredbu kojom se državnom regulatornom tijelu omogućuje odbijanje rješavanja spora obvezujućom odlukom ako postoje drugi mehanizmi, posebno posredovanje (medijacija), koji bi bolje doprinijeli pravovremenom rješavanju spora. Uvođenje takve odredbe moglo bi pozitivno djelovati na pravni okvir rješavanja sporova između operatera. U tim sporovima odlučuje se o privatnopravnim interesima, sa nikakvim (ili minimalnim) zadiranjem u javne financijske interese, te bi mirenje moglo biti uspješna alternativa u postupcima pred HAKOM-om. Postupci mirenja bi mogli biti neformalniji, brži i efikasniji, rješavajući sporove a time i rasterećujući sam HAKOM.

Također, smatram kako bi zakonodavac trebao razmisliti o brisanju odredbe članka 20 stavku 5 ZEK-a, kojom je propisano kako postupak rješavanja spora operatera pred HAKOM-om ne isključuje pravo bilo koje stranke u sporu na pokretanje sudskog postupka pred nadležnim sudom. Takva odredba doprinosi jačanju pravne nesigurnosti u rješavanju sporova operatera, te opterećuje hrvatski pravni sustav kroz moguće rješavanje istog spora pred dva različita pravna foruma. Kako je navedena odredba implementirana u ZEK na temelju Okvirne direktive, nadam se kako će biti brisana u predstojećem regulatornom okviru za elektroničke komunikacije EU.