



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

Poslovni broj: Us II-144/2025-5

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 sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Vlaha Bassegli Gozze i Mirjane Čačić, članova vijeća, te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, u postupku analize tržišta veleprodajnog zajamčenog kapaciteta, na sjednici vijeća održanoj 10. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev radi poništenja odluke Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-01/23-03/01, urbroj: 376-05-125-84 od 26. lipnja 2025.

Obrazloženje

1. Odlukom tuženika pod točkom I. utvrđuje se da je mjerodavno tržište veleprodajnog zajamčenog kapaciteta podložno prethodnoj regulaciji; točkom II. tužitelj se određuje operaterom sa značajnom tržišnom snagom na tržištu veleprodajnog zajamčenog kapaciteta; točkom III. tužitelju se određuje na tržištu veleprodajnog zajamčenog kapaciteta regulatorne obveze pristupa i korištenja posebnih dijelova mreže, nediskriminacije, transparentnosti uz objavu standardne ponude, nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva i računovodstvenog razdvajanja; točkom IV. obvezan je tužitelj u potpunosti izvršavati određene regulatorne obveze, način, uvjete i rokovi koji su propisani dokumentom Analiza tržišta veleprodajnog zajamčenog kapaciteta koja je sastavni dio iste odluke, a točkom V. ukinute su sve regulatorne obveze tužitelja određene odlukom o analizi tržišta veleprodajnog visokokvalitetnog pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji, klasa: UP/I344-01/20-03/02, urbroj: 376-05-1-20-13 od 8. srpnja 2020.
2. Tužbom kojom je pokrenuo upravni spor tužitelj osporava odluku tuženika zbog povrede postupovnih pravila, nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Navodi da obveza nadzora cijena

uključuje i njegovu obvezu da provodi test istiskivanja marže u odnosu na cijene pripadajućih maloprodajnih ponuda te je do implementiranja testa istiskivanja marže tuženik uveo obvezu nadzora cijene u prijelaznom razdoblju kroz formulu $A \geq B + 11\% B$ za provjeru mogućnosti ekonomske replikacije pojedine ponude tužitelja. Smatra da analiza tržišta koju je tuženik proveo ne identificira tržišni neuspjeh koji bi opravdavao postojeće regulatorne obveze niti nametanje nove obveze. Smatra da su određene regulatorne obveze, a posebno uvođenje nove, nesrazmjerni i nesukladni s regulatornim okvirom Europske unije. Obrazlaže kako primjenom navedene formule gubi mogućnost pregovaranja s krajnjim korisnicima i nadmetanja u postupcima javne nabave, što neposredno utječe na temeljna načela javne nabave i to načelo tržišnog natjecanja jer tužitelj ne smije ići ispod određene cijene, dok konkurencija može uskladiti svoje ponude tik ispod te granice, načelo jednakog tretmana i zabrane diskriminacije jer se formula primjenjuje isključivo na tužitelja, načelo transparentnosti jer omogućuje predvidljivost ponašanja tužitelja te načela razmjernosti jer je margina određena u visini 11% bez prilagođavanja tržišnim uvjetima te ukazuje da tužitelj nije dovoljno obrazložio razmjernost nametnute mjere u odnosu na ciljeve tržišnog natjecanja. Navodi da se primjena testa ekonomske rentabilnosti temelji na preporuci Europske komisije 2013/466/EU i smjernicama BEREC-a prema kojima mora biti dovoljno fleksibilna kako bi omogućio operatorima sa značajnom tržišnom snagom određenu cjenovnu slobodu, ali bez ugrožavanja konkurencije. Ukazuje na praksu Republike Njemačke te zaključuje da je tuženik primijenio stroži i manje fleksibilan model koji će narušiti načela razmjernosti i tržišnog natjecanja u javnoj nabavi. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi odluku tuženika te tuženiku naloži da podmiri troškove upravnog spora.

3. Tuženik je dostavio odgovor na tužbu kojim se u cijelosti protivi tužbenim navodima. Poziva se na dokument Analiza tržišta veleprodajnog zajamčenog kapaciteta kojim je utvrđeno da u razdoblju od posljednje analize nije mogao maloprodajnu cijenu tužitelja replicirati putem njegovih veleprodajnih usluga, a što je utvrdio i nadležni inspektor koji je tijekom nadzora također utvrdio da ekonomska replikacija nije moguća na razini pojedinačne cijene ali ni na razini ukupno ponuđene cijene. U svezi tužbenih razloga koji se odnose na prigovore vezane za tržišnu dinamiku ističe da je navedenim dokumentom objasnio razloge zbog kojih nove usluge nisu od utjecaja na donošenje drugačijeg zaključka. Prigovor o zanemarivoj ovisnosti alternativnih operatora o veleprodajnim uslugama tužitelja ne prihvaća te se poziva na isti dokument kojim je objašnjena ovisnost alternativnih operatora o veleprodajnim uslugama tužitelja. Navodi da je u prijedlogu odluke proveden postupak notifikacije sukladno članku 32. stavku 3. Direktive EU 2018/1972 i članku 37. stavku 2. Zakona o elektroničkim komunikacijama, a Europska komisija je prihvatila odluku tuženika uz primjedbe koje je tuženik usvojio i ugradio u tekst odluke. Ne prihvaća niti tvrdnje tužitelja prema kojima ugrađena formula ima izravan utjecaj na načela javne nabave jer u postupcima javne nabave ostali ponuditelji ne mogu znati temeljem kojih veleprodajnih proizvoda odnosno koje kombinacije veleprodajnih proizvoda tužitelj uzima prilikom izrade maloprodajne cijene. Kako ostali ponuditelji ne mogu znati točnu maloprodajnu cijenu tužitelja, ne prihvaća niti ostale prigovore vezano za postupke javne nabave. Smatra da je u dovoljnoj mjeri obrazložio razmjernost nametnute obaveze te se poziva na stranicu 70. i 71. te 129. i 130. Analize, a također je izvršio detaljno procjenu regulatornog učinka sadržano u Analizi poglavlje 11. privitak 2. kojim je analizirao i tri moguće

opcije regulatornih obveza. Navodi da test ekonomske rentabilnosti služi ograničavanju mogućnosti zlouporabe tržišne snage kroz formiranje cijene koje konkurenti ne mogu replicirati bez gubitka. Pozivajući se na preporuku Europske komisije 2024/539 i smjernice BEREC-a tuženik smatra da tužitelj pogrešno poistovjećuje fleksibilnost sa deregulacijom. Kako fiksna marža od 11% nije proizvoljno određena, smatra da ista odražava profitabilnost koju bi operator sa sličnim ulaznim troškovima morao ostvariti kako bi replicirao ponudu tužitelja na tržištu, a da pritom ne ostvari gubitke. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

4. Odgovor tuženika dostavljen je tužitelju sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24 i 29/26.).
5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.
6. Tuženik je osporeno rješenje donio u okviru nadležnosti koje su Zakonom o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 76/22. i 14/24.) propisane kao njegovi regulatorni poslovi. Odredbom članka 16. stavka 1. točke 4. navedenog Zakona propisano je da je u nadležnosti tuženika donošenje odluka u vezi s utvrđivanjem mjerodavnih tržišta, provedbom analize tržišta određivanjem i ukidanjem regulatornih obveza operatorima sa značajnom tržišnom snagom te ocjenjivanjem koncentracije i pripajanja, spajanja ili drugog oblika zajedničkog ili usklađenog djelovanja u skladu sa člankom 116. tog Zakona.
7. Iz podataka spisa predmeta također proizlazi da je tuženik odluku donio u postupku analize tržišta sukladno odredbi članka 100. Zakona o elektroničkim komunikacijama, a regulatorne obveze utvrdio je tužitelju u skladu sa odredbom članka 101. istog Zakona.
8. Iako tužitelj tužbom osporava odluku u cijelosti, razlozi njegove tužbe odnose se na točku III. odluke podstavak 4. kojom je tužitelju određena obveza nadzora cijena i vođenja troškovnog računovodstva koja obveza uključuje i obvezu tužitelja da provodi test istiskivanja marže u odnosu na cijene maloprodajnih ponuda.
9. Protivno tužbenim navodima, prema ocjeni ovog Suda za utvrđenje ove obveze tuženik je dao dostatno, iscrpno i valjano obrazloženje sadržano u dokumentu Tržište veleprodajnog zajamčenog kapaciteta koje je sastavni dio osporene odluke.
10. Tužitelj u ovom sporu nije doveo u sumnju pravilnost utvrđenja prema kojem je tuženik tijekom analize tržišta veleprodajnog zajamčenog kapaciteta utvrdio da je tužitelj narušavao tržišno natjecanje pre niskim maloprodajnim cijenama koje nije bilo moguće ekonomski replicirati putem njegovih veleprodajnih cijena. Također nije doveo u sumnju da je tuženik tijekom provedene analize pravilno utvrdio da je u proteklom razdoblju tužitelj ugovarao maloprodajne usluge s tržišta zajamčenog kapaciteta na način prema kojem njihova maloprodajna cijena ne pokriva sve pripadajuće troškove te da je u izvještaju o sveobuhvatnoj dobiti iskazana pozitivna margina na razini maloprodajne usluge zajamčenog kapaciteta tužitelja.
11. S obzirom na ovo nesporno utvrđenje, prema ocjeni Suda pravilno je tuženik tužitelju nametnuo obvezu nadzora cijena provođenjem testa istiskivanja marže u odnosu na cijene maloprodajnih ponuda.
12. Sud ne prihvaća tužbene navode prema kojima je tuženik povrijedio njegova prava uvođenjem obveze nadzora cijena u prijelaznom razdoblju kroz formulu $A \geq B + 11\% B$ iz razloga što je u postupku donošenja odluke tuženik postupao

sukladno odredbi članka 37. Zakona o elektroničkim komunikacijama te je u postupku donošenja odluke Europska komisija prihvatila prijedlog tuženika. Niti prigovori koje tužitelj iznosi, a vezano za način rada njemačke regulatorne agencije nisu od utjecaja na donošenje drugačije odluke u ovoj upravnoj stvari budući da se radi o tržištu koje nije usporedivo sa nacionalnim tržištem.

13. Prigovori kojima tužitelj osporava nametnutu regulatornu obvezu razlozima koji se odnose na provođenje postupaka javne nabave promašeni su i bez utjecaja na zakonitost odluke tuženika. Navedeno iz razloga što je tuženik u okviru svojih regulatornih obveza dužan sprječavati zloupotrebe značajne tržišne snage na mjerodavnom tržištu, a primjena testa istiskivanja marže ne umanjuje mogućnost tržišnog natjecanja tužitelja jer ne sadrži parametre koje tužitelj koristi prilikom izračuna maloprodajnih cijena.
14. Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog Suda osporenu odluku tuženik je donio u postupku koji je proveden u svemu sukladno mjerodavnim propisima te istom odlukom nisu povrijeđena prava i pravni interesi tužitelja.
15. Stoga je na temelju odredbe članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima tužbeni zahtjev valjalo odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 10. rujna 2026.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner