



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

Poslovni broj: UsII-131/2023-5

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 sudaca toga suda, Snježane Horvat - Paliska predsjednice vijeća, Gordane Marušić - Babić i Hrvoja Miladina, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice-specijalistice Blaženke Drdić kao zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Telemach Hrvatska d.o.o., Josipa Marohnića 1, Zagreb, OIB: 70133616033 protiv tuženika Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb, OIB: 87950783661, radi analize tržišta, na sjednici vijeća održanoj dana 11. lipnja 2026.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje Odluke Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti od 27. srpnja 2023. godine, KLASA: UP/I-344-01/22-03/04, URBROJ: 376-05-1-23-41.

Obrazloženje

1. Oспоравanom odlukom tuženika od 27. srpnja 2023. godine, KLASA: UP/I-344-01/22-03/04, URBROJ: 376-05-1-23-41 (dalje: osporavana Odluka), u bitnome, utvrđuje se: koja su mjerodavna tržišta (točka 1.), da je Trgovačko društvo Hrvatski Telekom d.d. Zagreb operator sa značajnom tržišnom snagom na tržištima iz točke 1. izreke te Odluke te mu se određuju regulatorne obveze (točka 2.), da su način, uvjeti i rokovi provođenja regulatornih obveza propisani „Analizom tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište“ (dalje: Analiza tržišta) koja je sastavni dio predmetne Odluke (točka 3.), da mjerodavno tržište veleprodajnog središnjeg pristupa velikog kapaciteta koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište nije podložno prethodnoj regulaciji (točka 4.), da se ukidaju regulatorne obveze određene Odlukom o analizi tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište KLASA: UP/I-344-01/18-03/04 urbroj:376-05-1-19-12 od 19. lipnja 2019. te se Hrvatski Telekom d.d. Zagreb obvezuje o ukidanju regulatornih obveza obavijestiti sve stranke na koje ukidanje utječe, u roku od 8 dana od primitka Odluke (točka 5.), da se, iznimno, ukidanje regulatornih obveza odgađa za 120 dana na konkurentnim područjima iz točke 4. Odluke (točka 6.), da će Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti

(dalje: HAKOM) nakon isteka razdoblja od dvije godine provesti provjeru statusa geografskih jedinica te ažurirati popis nekonkurentnih područja (točka 7.) te da će HAKOM u roku od 30 dana ažuriranja popisa pokrenuti postupak javnog savjetovanja i postupak usklađivanja (točka 8.)

2. Tužitelj u tužbi osporavanu odluku pobija zbog nepotpunog i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede postupka propisanog zakonom o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“ br. 76/22; dalje: ZEK), što je imalo utjecaja na rješavanje stvari te zbog pogrešne primjene pravnog propisa na temelju kojeg se rješava stvar. Navodi, u bitnome, da je o prijedlogu osporavane Odluke je, sukladno članku 30. ZEK-a, provedeno javno savjetovanje u razdoblju od 27. siječnja 2023. do 20. ožujka 2023. tijekom kojeg su zaprimljeni komentari operatora Hrvatski Telekom d.d. (dalje: HT), A1 Hrvatska d.o.o., Telemach Hrvatska d.o.o. (tužitelja) i Pro-ping d.o.o. Ne spori da je sastavni dio Odluke dokument Analiza tržišta te ustvrđuje da se osporavanom Odlukom deregulira tržište na način da se: (i) mjerodavna proizvodna tržišta dijele na tržište malog kapaciteta i tržište velikog kapaciteta; (ii) geografski segmentira tržište na 572 geografske jedinice i (iii) definiraju kriteriji za procjenu konkurentnosti područja temeljem kojih se tržište velikog kapaciteta dalje dijele na konkurentna i nekonkurentna područja. Ističe da je tijekom procesa javnog savjetovanja iznio detaljne komentare na prijedlog Odluke pri čemu se u najvećoj mjeri osvrtao upravo na razliku između kriterija koje je za deregulaciju predložio HAKOM u odnosu na najbolju EU praksu. Smatra da osporavana Odluka nije u skladu sa EU praksom te da unatoč tome što su svi operatori, osim HT-a, isticali svoje neslaganje sa prijedlogom deregulacije HT-a, a ponajviše sa načinom i kriterijima kako je HAKOM zamislio deregulaciju, tuženik nije usvojio niti jedan materijalno bitan komentar operatora, niti je u svojim odgovorima na komentare operatora, ponudio uvjerljiv i obrazložen argument svog prijedloga. Ističe da je HAKOM kriterije za deregulaciju konkurentnih područja primijenio na način koji rezultira deregulacijom urbanih područja, koji pak čine 41% populacije i to uglavnom populacije bitno veće platežne moći.

2.2. Navodi da su prijedlog Odluke (i pripadajući dokument Analiza tržišta) temeljeni na podacima iz drugog tromjesečja 2022. i bili su predmet javnog savjetovanja u kojem su sudjelovali svi operatori, no ističe da je tuženik, prilikom dostave 18. lipnja 2023. prijedloga Odluke Europskoj Komisiji (dalje: Komisija), sukladno članku 37. ZEK-a taj prijedlog Odluke temeljio na podacima koje je prikupio sa tržišta na kraju 2022. godine pa se prijedlog Odluke koji je notificiran Komisiji, sukladno članku 37. ZEK-a, temeljio na podacima o tržištu koji prethodno nisu bili stavljeni na javnu raspravu. Smatra da ovo nije u skladu s odredbom članka 30. ZEK-a, pa je time i činjenično stanje u postupku koji je prethodio donošenju Odluke sukladno ZEK-u nepotpuno i pogrešno.

2.3. Nadalje, smatra da je tuženik propustio provesti postupak javnog savjetovanja o izmijenjenom tj. ažuriranom prijedlogu Odluke i pripadajućem dokumentu analize tržišta sukladno odredbi članku 30. ZEK-a te je time postupio suprotno članku 52. ZUP-a i narušio temeljna načela objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije iz članka 7. ZEK-a što je bilo od utjecaja na zakonitost sporne Odluke, sve s obzirom na to da je tuženik analizirao stanje na tržištu na temelju podataka koje je prikupio sa tržišta na kraju drugog tromjesečja 2022. godine, a koji podaci su imali utjecaj i na broj konkurentnih i nekonkurentnih područja, na koji način javnost i zainteresirane strane nisu imale priliku izraziti svoje mišljenje o tim podacima tijekom savjetovanja čime su povrijeđene odredbe ZEK-a kojima je propisano javno savjetovanje. Citira odredbe

ZEK-a kojima je propisan postupak donošenja Odluka koje utječu na trgovinu između država članica Europske unije. Smatra da je tuženik, zbog pogrešne primjene članka 100. stavka 3. ZEK-a te činjenice da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka i primjeni članka 30. ZEK-a koja su bila od utjecaja na rješavanje ove uprave stvari, donošenjem pobijane Odluke grubo povrijedio načelo zakonitosti iz članka 5. ZUP-a te načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. ZUP-a. Nadalje, tvrdi da tuženik u postupku analize tržišta nije obrazložio razloge deregulacije niti je pojasnio kriterije i razloge za primjernu kriterija i mjera određenih osporavanom Odlukom odnosno nije pojasnio razloge zbog kojih se odlučio na provođenje postupka geografske segmentacije i deregulacije tržišta te nije opisao koje su se to okolnosti na tržištu promijenile u odnosu na prethodni pravedni postupak analize tržišta iz 2019. godine, a koje bi opravdale donošenje predloženih odluka o deregulaciji tržišta i ukidanju regulatornih obveza određenih HT-u. Smatra da je tuženik, u skladu sa Smjernicama Europske komisije za analizu tržišta i ocjenu značajne tržišne snage, trebao objasniti razloge deregulacije u tržišnim okolnostima u kojima HT kao operator sa značajnom tržišnom snagom, ima 60% tržišnog udjela na tržištu širokopojasnog pristupa, što je u osporavanoj odluci propušteno učiniti, pri čemu su kriteriji za moguću segmentaciju tržišta pri donošenju ranije odluke iz 2019. bili stroži, a u osporavanoj Odluci nema obrazloženja primjene drugačijeg kriterija. Poziva se na komentare tuženika u postupku javnog savjetovanja na njegove primjedbe. Konačno predlaže da Sud poništi osporavanu Odluku i predmet vrati tuženik na ponovni postupak. Predlaže i da sud odredi na tužba ima odgovodni učinak.

3. Tuženik se protivi tužbenom zahtjevu. U odgovoru na tužbu navodi da je osporavana Odluka donesena temeljem članaka 16., 100. i 101. ZEK-a u postupku analize tržišta veleprodajnog središnjeg pristupa koji se pruža na fiksnoj lokaciji za proizvode za masovno tržište. Naglašava da su za definiranje statusa pojedinih geografskih jedinica, kao jednog od elemenata osporavane Odluke, korišteni isključivo podaci koje tuženik redovito prikuplja kroz izvještavanje operatora i koji su operatorima poznati. Ne spori da su ti podaci prikupljeni za razdoblje koje se odnosi na kraj 2022., a kako bi se osporavana Odluka temeljila na ažuriranim podacima, pri čemu je podatke korištene za izračun vrijednosti za kriterije na temelju kojih se geografske jedinice svrstavaju u konkurentna i nekonkurentna područja koristio iz redovitog prikupljanja podataka od operatora o dostupnosti i korištenju brzina širokopojasnog pristupa, a koji se prikupljaju i objavljuju na mrežnoj stranici <http://mapiranje.hakom.hr/> i koji se prikupljaju u svrhu analize dostupnosti mreža i utvrđivanja područja u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja. Pojašnjava da se u analizi koriste agregirani podaci svih operatora na tržištu te da su na javnom savjetovanju svi operatori imali priliku komentirati pokazatelje koji su korišteni pri donošenju zaključaka u okviru analize te da je svakom operatoru koji je imao komentare obrazložio razloge prihvaća li ili ne pojedini komentar. Ne spori da je ažurirao korištene podatke kako bi u trenutku donošenja odluke zaključke o tome koje je područje podložno regulaciji, odnosno deregulaciji temeljio na zadnje dostupnim podacima, što smatra logičnim i opravdanim u smislu poštivanja načela materijalne istine. Ističe da prema osporavanoj Odluci, deregulacija stupa na snagu s vremenskim odmakom kako bi se operatorima osiguralo prijelazno razdoblje koje će omogućiti prilagodbu na uvjete poslovanja nakon deregulacije.

3.1. Nastavno, pojašnjava da se detaljna geografska analiza provodi u odnosu na unaprijed definirane kriterije s ciljem identifikacije geografskih područja sa sličnim

uvjetima, a u odnosu na javno savjetovanje, u prijedlogu odluke za notifikaciju Europskoj komisiji i u konačnoj odluci, na temelju komentara pristiglih na javnom savjetovanju, izmijenjen je jedan od kriterija, a razlozi za izmjenu vrijednosti tog kriterija dani su u odgovorima na komentare. Smatra važnim da je, u konačnici, smanjen ukupan broj dereguliranih geografskih područja, a što ide u prilog tužitelju.

3.2. Napominje da je u okviru postupka, a za vrijeme trajanja javnog savjetovanja, dana 3. ožujka 2023., na njegovu inicijativu, održana i radionica s predstavnicima operatora na kojoj je tuženik pojasnio ključne elemente Analize, sve u cilju što transparentnijeg vođenja predmetnog postupka. Ne smatra da je povrijedio odredbu članka 30. stavka 1. ZEK-a te odredbe o postupku usklađivanja odluka iz članka 37. stavka 2. ZEK-a. Navodi da nisu osnovane tvrdnje tužitelja da nisu obrazloženi razlozi za provođenje postupka geografske segmentacije i deregulacije tržišta te da nije pojašnjeno koje su se to okolnosti na tržištu promijenile u odnosu na prethodno provedeni postupak analize iz 2019. godine, kao i da nije vodio računa o primjeni mjerodavne Preporuke Europske komisije o mjerodavnim tržištima proizvoda i usluga u sektoru elektroničkih komunikacija podložnima prethodnoj (ex ante) regulaciji u skladu s Direktivom (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija¹ (dalje: Preporuka) te primjeni Smjernica Europske komisije za analizu tržišta i ocjenu značajne tržišne snage na temelju regulatornog okvira EU-a za elektroničke komunikacijske mreže i usluge² (dalje: Smjernice). Ukazuje da dokument Analiza tržišta sadržava upravo sve elemente na koje upućuje tužitelj (poglavlje 3.1. dokumenta Analize tržišta - Stanje na tržištu širokopojasnog pristupa u RH sadrži opisane promjene koje su nastupile na tržištu u odnosu na prethodnu analizu). Upućuje na članak 97. stavak 1. ZEK-a o utvrđivanju mjerodavnih tržišta prema nacionalnim okolnostima, i to osobito mjerodavnih zemljopisnih tržišta unutar državnog područja, uzimajući u obzir, uz ostalo, i stupanj infrastrukturne konkurentnosti na tom području, vodeći računa o Preporuci i Smjernica, u skladu s načelima prava tržišnog natjecanja, te na točke 35.-37. Preporuke kojima je definiran okvir za određivanje geografskih područja koja imaju dovoljno homogene uvjete tržišnog natjecanja i koja se mogu razlikovati od susjednih područja s očito drukčijim prevladavajućim uvjetima tržišnog natjecanja.

3.3. Smatra da je u predmetnom postupku analize tržišta postupio upravo sukladno navedenim aktima EU i novoj EU praksi, a geografska segmentacija nije njegova ideja ni želja već proizlazi iz novog regulatornog okvira utvrđenog Direktivom o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (EU 2018/1972) koji je prenesen ZEK-om. Upućuje na članak 58. ZEK-a kojim je propisano da je HAKOM obavezan redovito, a najmanje svake tri godine, provoditi i obnavljati zemljopisni pregled dostupnosti elektroničkih komunikacijskih mreža koje mogu osigurati širokopojasni pristup te članak 97. stavak 2. ZEK-a kojim je propisano da će, u postupku utvrđivanja mjerodavnih tržišta, uzeti u obzir ishode zemljopisnog pregleda iz spomenutog članka 58. ZEK-a, ako ocijeni da su ti ishodi od važnosti za utvrđivanje mjerodavnog tržišta, kao i da je način na koji je ta geografska segmentacija realizirana i na koji način su definirane geografske jedinice detaljno obrazložen u Poglavlju 4. dokumenta Analize tržišta.

3.4. Poziva se na činjenicu da je Europska komisija nakon dostavljanja prijedloga odluke sukladno članku 37. ZEK-a dostavila dana 17. srpnja 2023. svoje mišljenje te nije imala primjedbi vezanih uz pitanja definiranja tržišta, geografske segmentacije ni određivanja regulatornih obveza iz čega izvodi zaključak da su sva materijalno pravna

pitanja, sadržaj osporavane odluke i dokumenti Analize tržišta (uključujući i kriterije za procjenu konkurentnih područja i podjelu tržišta na tržište malog i velikog kapaciteta koje tužitelj navodi u uvodnom dijelu tužbe) sukladni regulatornom okviru, Preporuci i Smjernicama. Protivi se tome da Sud odredi odgovorni učinak tužbe te predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

4. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

5. Sud je presudom riješio spor bez rasprave primjenom odredbe članka 98. točke 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 36/24 i 39/26 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, dalje: ZUS), a strankama je, u skladu sa odredbom članka 6. ZUS-a dana mogućnost izjasniti se o svim navodima drugih stranaka.

6. Ovaj Sud je, odlučujući o osnovanosti tužbenog zahtjeva, izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka u kojem je doneseno osporeno rješenje i u spisu ovoga upravnog spora.

7. Uvidom u spis tuženika utvrđeno je da je postupak pokrenut po službenoj dužnosti te je u razdoblju od 27. siječnja do 20. ožujka 2023. provedeno javno savjetovanje tijekom kojega su zaprimljeni komentari tužitelja (uz komentare zainteresiranih osoba) te na koje je komentare tuženik dao odgovore koji su objavljeni kao dio dokumenta Aanaliza tržišta. Pribavljeno je i mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) 3. ožujka 2023., čime je postupljeno sukladno članku 100. ZEK-a.

8. Sud u cijelosti prihvaća navode tuženika o tome da u postupku nisu povrijeđene odredbe članaka 30. stavka 1. i članka 37. stavka 2. ZEK-a. Naime, time što su tijekom javne rasprave bili podastrijeti relevantni podaci prikupljeni u 2. tromjesečju 2022., a sama Odluka se temelji na podacima s kraja 2022., tuženik nije postupio suprotno obvezi o objavi prijedloga mjere zajedno s pripadajućim obrazloženjem u svrhu provedbe javnog savjetovanja, kako bi se svim zainteresiranim stranama omogućilo davanje mišljenja, primjedaba i prijedloga u vezi s predloženom mjerom (članak 30. stavak 1. ZEK-a), a sve s obzirom na to da se ovi, ažurirani podaci redovito prikupljaju od operatora i objavljuju na javno dostupnoj mrežnoj stranici <http://mapiranje.hakom.hr/>.

9. Nadalje, u odnosu na ostale prigovore, Sud, polazeći od odredbe članka 97. stavka 2. ZEK-a kojim je propisano da će, u postupku utvrđivanja mjerodavnih tržišta, biti uzeti u obzir ishodi zemljopisnog pregleda iz članka 58. ZEK-a, ako ocijeni da su ti ishodi od važnosti za utvrđivanje mjerodavnog tržišta, a imajući na umu da je način na koji je geografska segmentacija realizirana i na koji način su definirane geografske jedinice detaljno obrazložen u Poglavlju 4. dokumenta Analize tržišta (koji je sastavni dio osporavane Odluke) ne nalazi da tuženik nije pojasnio kriterije i razloge za primjenu kriterija i mjera određenih osporavanom Odlukom odnosno da nije pojasnio razloge zbog kojih se odlučio na provođenje postupka geografske segmentacije i deregulacije tržišta te da nije opisao koje su se to okolnosti na tržištu promijenile u odnosu na prethodni postupak analize tržišta iz 2019. godine, a koje bi opravdale donošenje predloženih odluka o deregulaciji tržišta i ukidanju regulatornih obveza određenih HT-u. Ovo i stoga što je tuženik, u primjeni novog regulatornog okvira utvrđenog Direktivom o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (EU 2018/1972) te članka 58. ZEK-a kojim je propisano da je HAKOM obavezan redovito, a najmanje svake tri godine, provoditi i obnavljati zemljopisni pregled dostupnosti elektroničkih komunikacijskih mreža koje mogu osigurati širokopojasni pristup je bio u

obvezi provesti postupak analize tržišta te odrediti izmjenjuju li se, zadržavaju ili ukidaju regulatorne obveze propisane ZEK-om.

10. Sud nije utvrdio da je povrijeđena odredba članka 8. ZUP-a (načelo utvrđivanja materijalne istine), osporena odluka valjana je i dostatno obrazložena sukladno odredbi članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21.), tuženik je odgovorio na komentare tužitelja iznijete tijekom javnog savjetovanja, a samom činjenicom što svi komentari nisu i uvaženi, nije došlo do povrede neke zakonske odredbe.

11. Slijedom svega naprijed iznijetog, Sud smatra da su navodi iz tužbe o nezakovitosti osporavane Odluke neosnovani te je odbio tužbeni zahtjev. Trebalo je, stoga, na temelju članka 116. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

12. S obzirom na način rješavanje spora, odlučivanje o prijedlogu za odgovni učinak tužbe je bespredmetno.

U Zagrebu 11. lipnja 2026.

Predsjednica vijeća:
Snježana Horvat - Paliska

Broj zapisa: **9-30889-458c5**

Kontrolni broj: **04ec8-b5298-518e6**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan.

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://e-komunikacija.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.