



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

Poslovni broj: Us II-20/2026-5

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 sutkinja toga suda Mire Kovačić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Radmile Bolanča Vuković, članica vijeća, te više sudske savjetnice Andree Pejković Rabi, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Radnička cesta 21, OIB: 81793146560, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, OIB: 87950783661, uz sudjelovanje zainteresirane osobe [...], radi poništenja odluke, na sjednici vijeća održanoj 9. travnja 2026.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje odluke tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-03/25-06/1, URBROJ: 376-05-4-25-04 od 18. prosinca 2025.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.
- III. Ova presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

1. Oспораваном odlukom tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti od 18. prosinca 2025. utvrđeno je da je zahtjev korisnika [...], za pristupom usluzi širokopojasnog pristupa internetu s brzinama prijenosa podataka od najmanje 14 Mbit/s u dolaznom smjeru i 1 Mbit/s u odlaznom smjeru i usluzi govorne komunikacije, razuman (točka I. izreke). Točkom II. izreke naloženo je trgovačkom društvu Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, Zagreb, da u roku od 180 dana od dana zaprimanja ove odluke, na adresi [...], omogući korisniku [...], korištenje univerzalne usluge širokopojasnog pristupa internetu s brzinama prijenosa podataka od najmanje 14 Mbit/s u dolaznom smjeru i 1 Mbit/s u odlaznom smjeru i uslugu govorne komunikacije.

Točkom III. izreke naloženo je trgovačkom društvu Hrvatski Telekom d.d., Radnička cesta 21, Zagreb, da u roku 8 dana od dana postupanja po točki II. izreke ove odluke dostavi Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti dokaz o istom.

2. Tužitelj u tužbi navodi da je pogrešna primjena pojma „razuman zahtjev“ te se poziva na članak 119. stavke 3. i 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, 76/22. i 14/24. – ZEK) .Ističe da tuženik nije razradio kriterije opsega tržišne univerzalne usluge, tehničku izvedivost pojedinih rješenja, potrebnih financijskih ulaganja i postojanja realnih i dostupnih alternativnih rješenja. Navodi da tuženik apstrahira činjenicu većeg broja kućanstva na širem području (776 kućanstva) bez analize isplativosti ulaganja, komercijalnog interesa i postojanja konkretne obveze izgradnje infrastrukture na području koje je ocijenjeno kao tržišno neisplativo. Upire na neosnovano obrazloženje Starlinka (satelitska tehnologija) uz mogućnost odvojenog pružanja govorne usluge, poziva se na članak 117. stavke 1. i 3. ZEK-a koji dopušta da se na zahtjev potrošača univerzalna usluga može ograničiti samo na usluge govorne komunikacije, što znači da zakonodavac ne zahtijeva jedinstveni paket. Poziva se na članak 13. Pravilnika o univerzalnim uslugama u elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, 28/23. i 82/24.-Pravilnik) prema kojem je propisana obveza realizacije razumnog zahtjeva za pristup širokopojasnom internetu i ugovornoj usluzi bez potpisivanja jedinstvene tehnologije i jednog ugovornog odnosa. Smatra da tuženik proizvoljno tumači mikrovalnu vezu te navodi nezakonito i nelogično očekivanje planiranja rekonstrukcije bakrene mreže. Upire na obrazloženje tuženika da tužitelj nema u planu rekonstrukciju postojeće bakrene mreže, ali da to ne utječe na obvezu održavanja postojeće nepokretne mreže i na obvezu osiguranja univerzalne usluge. Ističe izjave korisnika ugovora o nemogućnosti nastavka projekta zbog financijskih problema. Poziva se na članak 119. stavak 4. ZEK-a u vezi roka te ističe da je u očitovanju naveo da bi izgradnja bazne stanice zahtijevala 16 mjeseci. Predlaže održati usmenu raspravu, uvažiti tužbeni zahtjev, poništiti odluku tuženika i naknaditi tužitelju troškove upravnog spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu u vezi prigovora na pogrešnu primjenu pojma „razuman zahtjev“ ističe da se članak 119. stavak 4. ZEK-a ne odnosi na pojedine slučajeve rješavanja zahtjeva korisnika već na sam postupak određivanja operatora univerzalnih usluga. Upire na članak 13. stavak 5. Pravilnika koji propisuje obvezu operatora da omogući korisniku univerzalne usluge u slučaju kada na lokaciji korisnika nije dostupna druga komercijalna usluga. Napominje da je odredbama ZEK-a predviđena mogućnost subvencioniranja financijskog troška operatoru. U vezi prigovora Starlinka, ističe da Starlink nije obavezan korisniku omogućiti univerzalnu uslugu širokopojasnog interneta. U vezi tumačenja mikrovalne veze i nedopušteno širenje USO obveze izvan okvira razumnog zahtjeva u bitnom navodi da tužitelju nije nametnuta obveza univerzalne usluge putem mikrovalne veze. Ističe da tužitelj ignorira činjenicu da je Ugovor o dodjeli nepovratnih sredstava sporazumno raskinut 25. ožujka

2022. pa je tužitelj imao četiri godine mogućnost planiranja rekonstrukcije nepokretne (bakrene) mreže na lokaciji zainteresirane osobe. U odnosu na prigovor neutemeljenog roka od 180 dana tuženik ističe da obveza osiguranja univerzalne usluge ne nalaže tužitelju isključivo gradnju nove bazne stanice, već ima mogućnosti pružiti uslugu korištenjem drugih tehnologija koje ne zahtijevaju dugotrajnije građevinske zahvate. Određivanjem dužeg roka ne bi se postigao cilj pravodobne dostupnosti univerzalne usluge korisniku. Upire na članak 6. stavak 2. Pravilnika kojim je propisano da vrijeme uspostave usluge na fiksnoj lokaciji ne može prijeći 30 dana za 95% ostvarenih priključaka u jednoj godini, odnosno 60 dana za 99% ostvarenih priključaka u jednoj godini, a rok je moguće i produljiti, što tužitelj nije zatražio. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom, iako pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.
5. Sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima („ Narodne novine“, 36/24.-ZUS) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju.
6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.
7. Prema podacima spisa i obrazloženju osporavane odluke tuženika korisnik [...] 6. studenog 2025. podnio je zahtjev tuženiku radi nemogućnosti korištenja usluge širokopojasnog pristupa internetu s brzinama prijenosa podataka od najmanje 14 Mbit/s u dolaznom smjeru i 1 Mbit/s u odlaznom smjeru i usluge govorne komunikacije na adresi [...]. U zahtjevu je navedeno da koristi uslugu širokopojasnog pristupa internetu i usluge govorne komunikacije od tužitelja, uslugu koristi više od osam godina, u kojem razdoblju čeka da se poprave tehnički uvjeti. Ukazuje na brzinu pristupa ujutro u rasponu od 15 do 20 Mbit/s u dolaznom smjeru, a popodne je brzina interneta od 3 do 10 Mbit/s. Naveo je da je zaprimio odluku drugostupanjskog povjerenstva tužitelja prema kojoj da se tehnički uvjeti za univerzalnu uslugu ne mogu poboljšati te mu je predloženo raskinuti pretplatni ugovor, a koji raskid njemu nije prihvatljiv s obzirom da nema druge mogućnosti korištenja usluge širokopojasnog interneta.
8. Tuženik je zatražio očitovanje tužitelja u vezi navoda iz zahtjeva korisnika, pristupa mrežama naselja Maruševec, planove za nadogradnju i modernizaciju te mreže u 2025./2026. godini, podatke o pokrivenosti područja signalom pokretnih mreža, sadašnje prijenosne brzine te analize mogućnosti pružanja univerzalne usluge korisniku po pojedinoj vrsti mreže uz izračun potrebnih financijskih i vremenskih resursa.
9. Tužitelj je u očitovanju od 2. prosinca 2025. među ostalim naveo da su na predmetnoj adresi izvršena mjerenja u pokretnoj mreži, prosječne brzine 3,5 Mbit/s te da nije moguće zadovoljiti potrebnu univerzalnu uslugu širokopojasnog pristupa internetu s brzinom od 14 Mbit/s u dolaznom smjeru. Istaknuo je da jedino na tavanu kuće postoji potrebiti signal. Smatra da je jedino rješenje izgradnja nove bazne postaje (procijenjen trošak od 212.500,00 eura) s rokom

realizacije od 16 mjeseci. Navodi da izgradnja nove bazne stanice nije razuman zahtjev. Nadalje je naveo da nema planove za rekonstrukciju nepokretne (bakrene) mreže zbog zahtjevne konfiguracije terena i prostorne raspršenosti objekata, a preko nepokretne mreže ne postoji mogućnost da se korisniku omogući univerzalna usluga širokopojsnog pristupa internetu od minimalno 14 Mbit/s u dolaznom smjeru. U obrazloženju odluke navedena su dodatna očitovanja tužitelja, među ostalim da korisnik može samostalno osigurati uslugu putem Starlinka i to po cijeni od 35,00 eura mjesečno, što uključuje brzinu od 80 Mbit/s. Tužitelj je dostavio očitovanje 15. prosinca 2025., u prilogu kojeg je i očitovanje korisnika iz kojeg proizlazi da korisnik ostaje koristiti postojeću uslugu, odnosno da odbija dostupnu uslugu putem Starlinka, unatoč tome što je korisniku ponuđena i subvencija cijene predmetne usluge. Predlaže stoga da se zahtjev korisnika utvrdi nerazumnim.

10. Tuženik u odluci navodi da je 16. prosinca 2025. primio elektroničku poruku korisnika u kojoj traži informacije vezane za univerzalnu uslugu te korisnik ističe da zadnjih deset godina koristi internet i telefon pa mu nije jasno kako je tužitelj zamislio govornu uslugu putem Starlinka, a osim toga govornu bi uslugu tada morao plaćati zasebno. Korisnik smatra da rješenje pitanja univerzalne usluge koju je predložio tužitelj nije prihvatljivo (sva očitovanja tuženik detaljno navodi u odluci).
11. Tuženik citira članke 117. stavak 1. i 119. stavak 3. ZEK-a u vezi pristupa usluge potrošačima te određivanja odgovarajuće obveze pružanja univerzalnih usluga kako bi se omogućio pristup univerzalnim uslugama za sve krajnje korisnike na temelju njihovih razumnih zahtjeva.
12. Nadalje, iz odluke tuženika proizlazi da je pri odlučivanju o osnovanosti zahtjeva korisnika uzeta u obzir činjenica da se u konkretnom slučaju radi o zahtjevu korisnika čije je prebivalište u naselju Brodarovec koje ima 53 kućanstva, koji su potencijalni korisnici univerzalne usluge širokopojsnog pristupa internetu, a susjedno naselje Maruševac ima 141 kućanstva. Tuženik je uzeo u obzir podatke tužitelja iz očitovanja da na području korisnika ima 776 kućanstva koja bi bila obuhvaćena izgradnjom dvije svjetlovodne mreže, a što je šire područje od naselja Brodarovec i Maruševac. Uzeto je u obzir da tužitelj nije u mogućnosti pružiti univerzalnu uslugu jer nema planove za rekonstrukciju nepokretne mreže pa da zahtjev korisnika nije razuman jer su ulaganja u pokretnu mrežu velika.
13. U vezi navoda tužitelja da korisnik može samostalno osigurati uslugu putem Starlinka tuženik ističe da Starlink nije operator univerzalnih usluga te da nema uslugu govorne komunikacije i nije prihvatljiva opcija korisniku za realizaciju usluge.
14. Tuženik zaključuje da je na temelju analize svih podataka zahtjev korisnika razuman, a rok od 180 dana da se korisniku omogući korištenje univerzalne usluge je primjeren okolnostima konkretnog slučaja.

15. Oспоравано rješenje doneseno je u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. ZUP-a. Stoga ovaj Sud nije našao osnove rješenje tuženika ocijeniti nezakonitim. Ovo osobito imajući na umu da tužitelj pravilnost odluke tuženika pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je odluka utemeljena, ali ih drugačije tumači, dajući svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari.
16. Kako iz sadržaja tužbe, odgovora tuženika na tužbu i podataka spisa predmeta proizlazi da je strankama u predmetnom postupku i upravnom sporu omogućeno očitovanje o podnescima zaprimljenim tijekom upravnog postupka i spora, tuženik ne traži održavanje rasprave, stoga je predmetni spor riješen bez održavanja rasprave. U konkretnom slučaju su raspravljena sva pitanja koja su odlučna za donošenje odluke te razlozi zbog kojih se odluka pobija ne zahtijevaju daljnja činjenična utvrđenja u konkretnom slučaju, a tuženik je detaljno obrazložio stajališta i zaključke na kojima temelji svoju odluku pa prema ocjeni ovog Suda, u takvoj situaciji nije bilo osnove za održavanje rasprave.
17. S obzirom da je tužbeni zahtjev odbijen, nema zakonom propisanih uvjeta za priznavanje troškova upravnog spora sukladno članku 147. stavku 1. ZUS-a, a osim toga taj zahtjev nije ni specificiran (članak 148. stavak 2. ZUS-a).
18. Slijedom navedenog je, na temelju članka 116. stavka 1. i članka 147. stavka 1. ZUS-a, odlučeno kao u izreci presude.
19. Odluka o objavi presude (točka III. izreke presude) temelji se na članku 21. stavku 8. ZEK-a.

U Zagrebu 9. travnja 2026.

Predsjednica vijeća
Mira Kovačić