



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

Poslovni broj: Usoz-63/21-6

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Z., na sjednici vijeća održanoj 25. travnja 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o baznim stanicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenje 5G tehnologije Grada Biograda na Moru ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 6/20.).

Obrazloženje

1. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture podnijelo je na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o baznim stanicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenje 5G tehnologije Grada Biograda na Moru ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 6/20.; u daljnjem tekstu: Odluka).
2. U obrazloženju zahtjeva podnositelj iznosi kronologiju postupanja u postupku nadzora zakonitosti osporavane Odluke te ističe da je 27. travnja 2021. ministar mora, prometa i infrastrukture, na temelju članka 80. stavaka 2. i 3. ZoLP(R)S-a donio odluku o obustavi od primjene osporavane Odluke. Ističe da je osporavana Odluka donesena na temelju članaka 25. i 27. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine”, 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.; u daljnjem tekstu: ZEK) koji ne mogu biti pravna osnova za donošenje općeg akta kao što je konkretni jer te odredbe ne daju ovlaštenje jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave za donošenje odluka o odbijanju uvođenja 5G tehnologije. Ističe da članak 27. ZEK-a daje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštenje za odbijanje izdavanja suglasnosti za gradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture (u daljnjem tekstu: EKI), ali samo u točno određenim

postupcima i na način određen zakonom. Budući da osporavana Odluka nije donesena u postupku izdavanja suglasnosti operatoru elektroničkih komunikacija za gradnju EKI-a na nekretninama u vlasništvu Grada B. n. M., članak 27. ZEK-a nije valjana osnova za donošenje osporavane Odluke.

2.1. Podnositelj nadalje ističe da su uvjeti i način obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga uređeni ZEK-om, kao propisom *lex specialis*, na cijelom području Republike Hrvatske, a ne propisima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Smatra da je članak 1. osporavane Odluke u nesuglasju s člankom 3. ZEK-a jer onemogućava gradnju EKI-a i sprječava njezin razvoj. Pored toga navodi da članak 1. osporavane Odluke protuzakonito sprječava operatore elektroničkih komunikacija u postavljanju mreže na temelju općeg ovlaštenja, slijedom čega je ta odredba Odluke u nesuglasju s člankom 31. ZEK-a. Osporavanu odluku podnositelj smatra nesuglasnom i s člankom 8. Zakona o zaštiti od neionizirajućeg zračenja („Narodne novine”, 91/10. i 114/18.). Poziva se i na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-2392/2014 od 27. ožujka 2018.

3. Donositelj osporavanog akta dostavio je Sudu očitovanje o zahtjevu u kojemu navodi da Grad Biograd na Moru ne osporava da su EKI, obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, prostorno planiranje, gradnja, održavanje, razvoj i korištenje elektroničkih komunikacijskih mreža, EKI-a i druge povezane opreme te upravljanje i uporaba radiofrekvencijskog spektra, adresnog i brojevnog prostora, kao prirodno ograničenih općih dobara, od interesa za Republiku Hrvatsku, kao što proizlazi iz članka 3. ZEK-a. Međutim, zaštita zdravlja ljudi i zdrav život građana Republike Hrvatske također treba biti od interesa za Republiku Hrvatsku. U tom smislu, Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru donijelo je osporavanu Odluku radi zaštite zdravlja svojih građana jer ne postoje konkretni dokazi i saznanja o štetnosti za zdravlje 5G mrežne tehnologije i o tome štiti li se stanovništvo od elektromagnetskog zračenja. Stoga se osporavanom Odlukom odbija uvođenje 5G tehnologije na području Grada B. n Moru dok neovisna studija ne dokaže da 5G mrežna tehnologija nema negativan utjecaj na ljudsko zdravlje i okoliš. Predlaže odbijanje zahtjeva.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru na sjednici održanoj 7. kolovoza 2020. na temelju članka 48. stavka 1. točke 1. ZoLP(R)S-a, članaka 25. i 27. ZEK-a i članka 35. stavka 1. točke 1. Statuta Grada Biograda na Moru ("Službeni glasnik Grada Biograda na Moru", 5/09., 3/13., 8/13. – pročišćeni tekst, 4/15. i 2/18.).

6. Osporavana Odluka glasi:

O D L U K A

o baznim stanicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenje 5G tehnologije

Članak 1.

Gradsko vijeće Grada Biograda na Moru odbija uvođenje 5G tehnologije na području Grada Biograda na Moru dok god se ne dokaže da spomenuta tehnologija nema

negativan utjecaj na ljudsko zdravlje i okoliš, a sve putem neovisne i nepristrane studije.

Članak 2.

Ova Odluka dostavlja se Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti, koja je dužna po primitku ove odluke istu proslijediti svim relevantnim čimbenicima koji djeluju na području Grada Biograda na Moru.

Članak 3.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Službenom glasniku Grada Biograda na Moru".

7. Oспораваном Odlukom Grad Biograd na Moru odbija uvođenje 5G tehnologije na svom području dok se neovisnom i nepristranom studijom ne dokaže da ta tehnologija nema negativan utjecaj na ljudsko zdravlje i okoliš.

8. Uvjeti i način obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga uređeni su jedinstveno na cijelom području Republike Hrvatske ZEK-om i Uredbom o mjerilima razvoja EKI-a i druge povezane opreme ("Narodne novine" broj 131/12., 92/15. i 10/21.) s kojima opći akti jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave moraju biti usklađeni.

9. S obzirom na navode donositelja osporavane Odluke, valja podsjetiti na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske u vezi s granicama ustavnog načela lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom smislu, u rješenju, broj: U-II-2392/2014 od 27. ožujka 2018., kojim nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 5. stavka 3. i članka 13. Uredbe o mjerilima razvoja EKI-a i druge povezane opreme, Ustavni sud, među ostalim, navodi da ustavno načelo lokalne i područne (regionalne) samouprave ima svoje Ustavom predviđene granice. Pored toga ističe da se „činjenicu da Ustav u članku 129.a stavku 1. određuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana koji žive na konkretnom području lokalne samouprave ne može tumačiti na način da je lokalna samouprava potpuno slobodna u reguliranju pitanja koja se odnose na potrebe građana na njenom području... Ovlasti lokalne samouprave nisu i ne mogu biti imune na interese od općeg značenja za sve građane i građanke Republike Hrvatske za koje je, sukladno Ustavu, nadležan zakonodavac... Ustavom osigurane ovlasti jedinice vlasti lokalne samouprave moraju biti u ravnoteži s općim interesom svih građana i građanki Republike Hrvatske ...”

10. Primjenjujući navedena načelna stajališta na konkretan slučaj, valja zaključiti da su u uređivanju pitanja koja se odnose na postavljanje EKI-a i druge povezane opreme, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ograničene mjerodavnim odredbama ZEK-a i Uredbe.

11. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva, valja poći od članka 3. ZEK-a koji propisuje da su EKI, obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, prostorno planiranje, gradnja, održavanje, razvoj i korištenje elektroničkih komunikacijskih mreža, EKI-a i druge povezane opreme te upravljanje i uporaba

radiofrekvencijskog spektra, adresnog i brojevnog prostora, kao prirodno ograničenih općih dobara, od interesa za Republiku Hrvatsku.

12. U konkretnom je slučaju mjerodavan i članak 31. ZEK-a u dijelu koji propisuje:

„Članak 31.

(1) Operator ima pravo postaviti, upotrebljavati i davati na korištenje elektroničku komunikacijsku mrežu te pružati elektroničke komunikacijske usluge na području Republike Hrvatske bez pribavljanja posebnog ovlaštenja, uz uvjete utvrđene ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona.

(2) Na temelju općeg ovlaštenja operator ima pravo:

- obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga,
 - graditi, postavljati i upotrebljavati elektroničku komunikacijsku infrastrukturu u skladu s odredbama ovoga Zakona,
- ...“

13. Oспоравани opći akt donesen je pozivom na odredbe članka 48. stavka 1. točke 1. ZoLP(R)S-a i članka 25. i 27. ZEK-a.

14. Članak 48. stavak 1. točka 1. ZoLP(R)S-a propisuje da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan priprema prijedloge općih akata.

14.1. Budući da je osporavanu Odluku donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a ne gradonačelnik, valja zaključiti da članak 48. stavak 1. točka 1. ZoLP(R)S-a, na koji se poziva donositelj općeg akta (a koji daje ovlast izvršnom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za pripremu prijedloga općih akata), ne može biti valjana osnova za donošenje (bilo kojeg) općeg akta, pa tako ni akta koji je predmet osporavanja u ovom sporu.

15. Članak 25. ZEK-a, među ostalim, uređuje postavljanje i korištenje elektroničkih komunikacijskih mreža i pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nalaže obvezu planiranja EKI-a i druge povezane opreme (u njihovim dokumentima prostornog uređenja).

16. Članak 27. ZEK-a, među ostalim, uređuje određena pitanja vezana uz gradnju elektroničke komunikacijske mreže i EKI-a na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, među kojima su odobravanje prava korištenja nekretnina u svrhu gradnje elektroničke komunikacijske mreže i EKI-a te davanje suglasnosti upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine za gradnju elektroničke komunikacijske mreže i EKI-a u postupku izdavanja dozvola za građenje ili drugih odobrenja u skladu sa zakonima kojima je uređeno prostorno uređenje i gradnja. Pored toga, člankom 27. stavkom 4. ZEK-a propisano je da nadležno tijelo upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine može odbiti zahtjev za izdavanje suglasnosti, između ostalog, u slučaju ako bi gradnja narušavala zahtjeve zaštite ljudskog zdravlja, očuvanja okoliša ili zaštite prirode, zaštite prostora ili kulturnih dobara, u skladu s posebnim propisima.

17. Dakle, članak 27. ZEK-a daje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštenje za odbijanje izdavanja suglasnosti za gradnju EKI-a, ali samo u određenim postupcima i na način određen zakonom, dakle, u pojedinačnim slučajevima. Međutim, zakonodavac nije dao ovlaštenje jedinicama lokalne samouprave za generalu zabranu gradnje odnosno razvoja elektroničkih komunikacijskih mreža, EKI-a i druge povezane opreme na području cijele jedinice lokalne samouprave.

18. Budući da osporavana Odluka nije donesena u postupku izdavanja suglasnosti operatoru elektroničkih komunikacija za gradnju EKI-a na nekretninama u vlasništvu Grada B. n. Moru, već je njome generalno onemogućeno uvođenje 5G tehnologije na cijelom području Grada B. n. M., to članak 27. ZEK-a nije valjana osnova za donošenje osporavane Odluke.

19. Iz navedenoga valja zaključiti da članci 25. i 27. ZEK-a, na koje se poziva donositelj osporavanog općeg akta, ne daju ovlast jedinici lokalne samouprave da (u potpunosti) onemogući uvođenje 5G tehnologije na svom području.

20. Polazeći od toga, a imajući na umu okolnost da osporavana Odluka sprječava operatore elektroničkih komunikacija u postavljanju mreže na temelju općeg ovlaštenja u smislu članka 31. ZEK-a, Sud ocjenjuje da osporavana Odluka onemogućava gradnju EKI-a odnosno sprječava njezin razvoj na cijelom području jedne jedinice lokalne samouprave na način suprotan ZEK-u. Stoga valja zaključiti da je Odluka nesuglasna sa zakonom.

21. Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.), odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 25. travnja 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan