



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

Poslovni broj: Usoz-64/21-5

## 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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članova vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Z., na sjednici vijeća održanoj 5. srpnja 2022.

### p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o baznim stanicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenju 5G tehnologije Općine Crnac ("Službeni glasnik Općine Crnac", broj: 3/20.).

### Obrazloženje

1. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture podnijelo je na temelju članka 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20. – dalje: ZoLP(R)S) zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o baznim stanicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenju 5G tehnologije ("Službeni glasnik Općine Crnac", broj 3/20.), koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Crnac 4. rujna 2020.
2. U obrazloženju zahtjeva podnositelj iznosi kronologiju postupanja u postupku nadzora zakonitosti osporavane Odluke provedenog u povodu zahtjeva Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti. Navodi da je, budući da Općinsko vijeće Općine Crnac nije, sukladno dopisu od 15. veljače 2021., u ostavljenom roku otklonilo nedostatke utvrđene u tom postupku, ministar mora, prometa i infrastrukture na temelju članka 80. stavka 2. i 3. ZoLP(R)S-a 28. travnja 2021. donio odluku o obustavi od primjene osporavane Odluke. Ističe da je osporavana Odluka donesena na temelju članka 25. i 27. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 33/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14. – dalje: ZEK) koji ne mogu biti pravna osnova za donošenje predmetne Odluke, budući da navedene odredbe ne daju ovlaštenje jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave za donošenje odluka o zabrani uvođenja 5G tehnologije. Navodi da članak 27. ZEK-a daje jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave ovlaštenje za odbijanje izdavanja suglasnosti za gradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture (dalje: EKI), ali samo u određenim postupcima i na način propisan zakonom. Budući da osporavana Odluka nije

donesena u postupku izdavanja suglasnosti operatoru elektroničkih komunikacija za gradnju EKI-a na nekretninama u vlasništvu Općine C., ponavlja da ta odredba ZEK-a ne predstavlja valjanu pravnu osnovu za donošenje predmetne odluke. Citirajući odredbu članka 3. ZEK-a, prema kojoj je, između ostalog, elektronička komunikacijska infrastruktura i obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga od interesa za Republiku Hrvatsku, a slijedom navedenog i od interesa za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, smatra da je članak 1. osporavane Odluke u suprotnosti sa tom odredbom jer onemogućuje gradnju EKI-a i sprječava njezin razvoj. Također smatra da navedena odredba Odluke protuzakonito sprječava operatore elektroničkih komunikacija postavljati mrežu na temelju općeg ovlaštenja iz članka 31. ZEK-a, prema kojem ima pravo obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te graditi, postavljati i upotrebljavati elektroničku komunikacijsku infrastrukturu u skladu s odredbama toga Zakona. U odnosu na članak 2. Odluke te zaštitu ljudskog zdravlja, navodi da u skladu s člankom 95. ZEK-a djelovanje elektromagnetskog polja, koje stvaraju elektroničke komunikacijske mreže, podliježe ograničenjima u pogledu vrijednosti određenih veličina elektromagnetskog polja u skladu sa ZEK-om i posebnim propisima i to poglavito Zakonom o zaštiti od neonizirajućeg zračenja ("Narodne novine", broj: 91/10. i 114/18.). Ističe da je iz članka 8. toga Zakona razvidno da zakonsko ovlaštenje za određivanje uvjeta i načina zaštite ljudskog zdravlja od neonizirajućeg zračenja za sve građane na području Republike Hrvatske ima ministar zdravstva, a ne tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osnivanjem radnih skupina, kao što je to navedeno u članku 2. osporavane Odluke. Navodi nadalje da u skladu s odredbom članka 25. ZEK-a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zakonsku obvezu planirati EKI i drugu povezanu opremu na način kojim ne ograničavaju njezin razvoj, a što je u vezi s odredbom članka 3. ZEK-a, a da je osporavana Odluka u suprotnosti sa tom zakonskom obvezom, te ujedno nezakonito ograničava razvoj i postavljanje EKI. Poziva se i na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2392/2014 od 27. ožujka 2018.

3. Donositelj osporavanog akta, uredno pozvan odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS), nije dostavio Sudu očitovanje o zahtjevu.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Crnac na sjednici održanoj 4. rujna 2020., na temelju članka 35. ZoLP(R)S-a, članka 25. i 27. ZEK-a i članka 28. Statuta Općine Crnac ("Službeni glasnik Općine Crnac", broj: 1/13., 1/18., 2/19. i 1/20.).

6. Osporavana odluka glasi:

## O D L U K A

*o baznim stranicama telekomunikacijske infrastrukture i uvođenju 5G tehnologije*

### Članak 1.

*Općinsko vijeće Općine Crnac obustavlja uvođenje 5G tehnologije na području Općine Crnac dok god se ne dokaže da spomenuta tehnologija nema negativan utjecaj na ljude i okolinu, a sve putem neovisne i nepristrane studije.*

## Članak 2.

*Općinsko vijeće Općine Crnac osnovat će radnu skupinu koja će u narednih 6 mjeseci pokušati istražiti uzročnu posljedičnu vezu između svih izvora zračenja i karcinoma.*

## Članak 3.

*Ova Odluka dostavlja se Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti, koja je dužna po primitku ove Odluke istu proslijediti svim relevantnim čimbenicima koji djeluju na području Općine Crnac.*

## Članak 4.

*Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Službenog glasniku" Općine Crnac.*

7. 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 propisi odnosno opći akti jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave moraju biti usklađeni.

8. Ustavni sud Republike Hrvatske je u rješenju broj: U-II-2392/2014 od 27. ožujka 2018., na koje se podnositelj poziva, a 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 elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, između ostalog naveo 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 ...".

9. 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.

10. 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.

11. U konkretnom slučaju mjerodavan je članak 31. ZEK-a prema kojem 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 (stavak 1.), a na temelju općeg ovlaštenja operator ima pravo obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te graditi, postavljati i upotrebljavati elektroničku komunikacijsku infrastrukturu u skladu s odredbama ovoga Zakona (stavak 2. alineja 1. i 2.).

12. Članak 35. ZoLP(R)S-a propisuje ovlasti predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, među kojima je i donošenje odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, kao i osnivanje radnih tijela.

13. Odredbe članka 35. ZoLP(R)S-a načelne su naravi i, same za sebe, bez odgovarajućeg materijalnog propisa, ne čine valjanu osnovu za donošenje općeg akta.

14. 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).

15. 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 u postupku izdavanja dozvola za građenje ili drugih odobrenja u skladu sa zakonima kojima je uređeno prostorno uređenje i gradnja. Nadalje, 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.

16. Citirani 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, iz citiranih odredaba razvidno je da zakonodavac nije dao ovlaštenje jedinicama lokalne samouprave za generalnu zabranu gradnje, odnosno razvoja elektroničkih komunikacijskih mreža, EKI-a i druge povezane opreme na području cijele jedinice lokalne samouprave.

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

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

19. Polazeći od toga, a s obzirom da osporavana Odluka sprječava operatore elektroničkih komunikacija u postavljanju mreže na temelju općeg ovlaštenja u smislu članka 31. ZEK-a, Sud ocjenjuje da ta Odluka onemogućava gradnju EKI-a, odnosno sprječava njezin razvoj na cijelom području jedne jedinice lokalne samouprave na način suprotan ZEK-u, te stoga nije suglasna sa zakonom.

20. Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 5. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća  
Gordana Marušić-Babić