



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-3900/2020

Zagreb, 15. siječnja 2025.

PRIJEMNI ŠTAMPILJ  
REPUBLIKA HRVATSKA

376 HAKOM

Prijejam: 03.02.2025. 09:11:42 h		
Klasifikacijska oznaka	Ustavni sud Republike Hrvatske	
344-08/24-07/13	376-08/1B	
Uradžbeni broj	Pr. ozn.	Vešt. oznaka
431-25-05	0	



d4268956

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Prvom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Lovorka Kušan, predsjednica Vijeća, te suci Andrej Abramović, Dražen Bošnjaković, Ante Galić, Goran Selanec i Frane Staničić, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Grad Rovinj - Rovigno, koji zastupa na sjednici održanoj 15. siječnja 2025. jednoglasno je donio

### ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukidaju se:

- presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-29/20-9 od 29. travnja 2020. i

- odluka Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti klasa: UP/I-344-03/19-11/459, urbroj: 376-05-3-20-4 od 8. siječnja 2020.

III. Predmet se vraća Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti na ponovni postupak.

### Obrazloženje

#### I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnio je Grad Rovinj - Rovigno (u daljnjem tekstu: podnositelj) kojeg zastupa

1.1. Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-29/20-9 od 29. travnja 2020. (u daljnjem tekstu: osporena presuda), kojom je odbijen tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje odluke Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti klasa: UP/I-344-03/19-11/459, urbroj: 376-05-3-20-4 od 8. siječnja 2020. (u daljnjem tekstu: odluka tuženika).

1.2. Odlukom tuženika odbijen je zahtjev podnositelja za utvrđenjem A1 Hrvatska d.o.o. (u daljnjem tekstu: A1 d.o.o.) infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu

podnositelja i za utvrđenjem količine i vrste infrastrukture te visine naknade za pravo puta.

2. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu osporenim presudom i odlukom tuženika povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 29. stavkom 1. i 48. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), kao i članci 128. i 131. stavak 1. Ustava.

2.1. Za potrebe ustavnosudskog postupka, a na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) Ustavni sud je zatražio i izvršio uvid u spise predmeta Visokog upravnog suda broj: UsII-29/20 i Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti klasa: UP/I-344-03/19-11/459, urbroj: 376-05-3-20-4 i klasa: UP/I-344-03/19-11/233, urbroj: 376-05-3-19-8.

## II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Podnositelj je 27. svibnja 2019. podnio Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti (u daljnjem tekstu: tuženik i/ili regulatorno tijelo) zahtjev da se A1 d.o.o. utvrdi infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu podnositelja i da se utvrdi količina i vrsta takve infrastrukture te visina naknade za pravo puta koju bi isti morao plaćati podnositelju (u daljnjem tekstu: zahtjev podnositelja).

3.1. Pozivajući se na članak 5. stavak 2. Pravilnika o potvrdi i naknadi na pravo puta ("Narodne novine" broj 152/11., 151/14. i 95/17.; u daljnjem tekstu: Pravilnik) podnositelj je u svom zahtjevu naveo da se za A1 d.o.o. može pretpostaviti da je infrastrukturni operator, jer već dugi niz godina na cijelom ustrojstvenom području podnositelja zahtjeva obavlja djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, te izvršava ovlasti puta gradnjom, održavanjem i razvojem i korištenjem elektroničko komunikacijske infrastrukture iako za to ne plaća naknadu za pravo puta.

3.2. Podnositelj je tijekom postupka dostavio podnesak od 22. srpnja 2019. u kojem je naveo da je A1 d.o.o. objavio namjeru postavljanja svjetlovodne distribucijske mreže (u daljnjem tekstu: SDM) na ustrojstvenom području podnositelja prema kojoj je ista trebala biti postavljena u fazama u 2017. i 2018. godini, te da nema dokaza da mreža nije postavljena. Naveo je da se kod postavljanja SDM-a upotrebljavaju svjetlosni kabeli koji se mogu postavljati na klasični način (uvlačenjem) kao i tehnologijom upuhivanja u cijevi malog promjera, odnosno mikrocijevi, prema čemu se zaključuje da i ova vrsta mreže zahtijeva određenu količinu infrastrukture (opreme povezane s mrežom) koju bi na određenom području obuhvata trebalo izgraditi, tako i na nekretninama koje nisu u vlasništvu operatora pa bi za tu mrežu (elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i povezanu opremu) operator bio u obvezi platiti vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta.

4. Tuženik je rješenjem klasa: UP/I-344-03/19-11/233, urbroj: 376-05-3-19-8 od 20. kolovoza 2019. (u daljnjem tekstu: rješenje tuženika) odbio zahtjev podnositelja navodeći u obrazloženju sljedeće:

"A1 je na zahtjev HAKOM-a da se očituje posjeduje li izgrađenu EKI na administrativnom području podnositelja zahtjeva te je li za istu infrastrukturni operator, 5. lipnja 2019. izjavio da na administrativnom području Grada nije gradio kabelsku kanalizaciju te da se ne smatra infrastrukturnim operatorom. Na dodatni upit o tome smatra li se infrastrukturnim operatorom koji ima pravo puta na izgrađenim elektroničkim komunikacijskom vodovima koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupovima nadzemne komunikacijske mreže na administrativnom području Grada, A1 se 27. lipnja 2019. očitovao da se ne smatra infrastrukturnim operatorom koji ima pravo puta na izgrađenim elektroničkim komunikacijskom vodovima koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupovima nadzemne komunikacijske mreže na administrativnom području Grada.

(...)

HAKOM je u ovom postupku utvrdio kako slijedi.

Temeljem članka 2. stavka 1. podstavka 21. ZEK-a, infrastrukturni operator je pravna ili fizička osoba koja se koristi vlastitim nekretninama i/ili nekretninama drugih u svrhu građenja, održavanja, razvoja i korištenja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, ili koja je zasnovala pravo puta u skladu s ovim Zakonom, ili je obveznik davanja pristupa elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i povezanoj opremi na temelju analize mjerodavnog tržišta provedene u skladu sa ZEK-om.

Člankom 27. stavkom 1. ZEK-a propisano je da operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru, na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba, u skladu sa ZEK-om i posebnim propisima.

Grad u svom zahtjevu navodi kako je A1 objavio namjeru postavljanja svjetlovodne distribucijske mreže (SDM) na ustrojstvenom području Grada, prema kojoj je ista trebala biti postavljena u fazama u 2017. i 2018. Dakle, zahtjev Grada se odnosi na korištenje nekretnina od strane A1 u svrhu gradnje elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture. Temeljem članka 27. stavka 3. ZEK-a, za gradnju elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave A1 je obvezan u skladu s posebnim propisima pribaviti suglasnost vlasnika nekretnine. Naime, članak 27. stavak 3. ZEK-a propisuje da je za gradnju elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u postupku izdavanja dozvola za građenje ili drugih odobrenja u skladu s posebnim zakonima kojima je uređeno prostorno uređenje i gradnja, potrebno pribaviti suglasnost upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine.

S druge strane, pravo puta, temeljem članka 28. stavka 1. ZEK-a je pravo infrastrukturnog operatora koje se odnosi na izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ZEK-a, uz ispunjenje jednog od sljedećih uvjeta od strane infrastrukturnog operatora: - da posjeduje uporabnu dozvolu izdanu na svoje ime ili na ime svojih univerzalnih ili pojedinačnih pravnih prednika, - da se koristi elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom i drugom povezanom opremom bez sudskog spora s upraviteljem općeg dobra ili vlasnikom nekretnine na kojoj je izgrađena ta infrastruktura, u razdoblju od najmanje tri godine od početka njezina korištenja. Dakle, iz navedenog proizlazi da se pravo puta ne odnosi na pravo pristupa i korištenja nekretnina u svrhu gradnje već se odnosi na ranije izgrađenu infrastrukturu pod uvjetima propisanim ZEK-om.

U skladu sa svime navedenim, HAKOM je utvrdio da je zahtjev Grada neosnovan te je riješeno kao u izreci."

5. Podnositelj nije u povodu rješenja tuženika pokrenuo upravni spor, već je 14. studenoga 2019. ponovno podnio zahtjev za utvrđenjem A1 d.o.o. kao infrastrukturnog operatora i utvrđenje naknade za pravo puta. Podnositelj je u prilog svojih navoda, uz zahtjev priložio četiri ugovora koje je sklopio s pravnim prednikom A1 d.o.o. (VIPnet d.o.o.) u svrhu gradnje bazne stanice VIPnet mreže na k.č. 8474/4, upisane u z.k. ul. 7278 k.o. Rovinj i osnovne postaje pokretnih komunikacija VIPnet na k.č. 2596/2, upisane u z.k. ul. 7256, k.o. Rovinj. Također je priložio:

- ugovor o osnivanju prava građenja radi postavljanja i održavanja telekomunikacijske opreme namijenjene prijemu i odašiljanju radio signala (isključivo za mobilnu telefoniju) na lokaciji k.č. 8589, k.o. Rovinj i
- ugovor o pravu instaliranja opreme namijenjene prijemu i odašiljanju radio signala i postavljanje instalacije na rasvjetnom stupu nogometnog igrališta Rovinj, k.č. 8589, k.o. Rovinj.

6. Tuženik je 2. prosinca 2019. zatražio od A1 d.o.o. da se očituje ima li postavljenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu određenu člankom 27. stavkom 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.; u daljnjem tekstu: ZEK), na što je A1 d.o.o. podneskom od 19. prosinca 2019. odgovorio sljedeće:

"Predmetnim člankom ZEK-a propisano je kako elektronička komunikacijska infrastruktura u smislu odredaba tog članka te članaka 28. i 29. ZEK-a obuhvaća kabelsku kanalizaciju, elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže. A1 Hrvatska se već prethodno očitovao na upit Naslovnog tijela istog sadržaja i to dana 5. lipnja 2019. godine navevši kako na području grada Rovinja nije gradio kabelsku kanalizaciju, čime se niti ne smatra infrastrukturnim operatorom. Na dodatni upit Naslovnog tijela, A1 Hrvatska se dana 27. lipnja 2019. godine očitovao kako se ne smatra infrastrukturnim operatorom ni za izgrađene elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže na području grada Rovinja. Po očitovanju A1 Hrvatska, Naslovno tijelo je dana 20. kolovoza 2019. godine donijelo i rješenje, KLASA: UP/I-344-03/19-11/233, URBROJ: 376-05-3-19-8 kojim je kao neosnovan odbio zahtjev grada Rovinja za utvrđivanje društva A1 Hrvatska infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu grada Rovinja i za utvrđivanje količine i vrste infrastrukture i visine naknade za pravo puta.

S obzirom da od zadnjeg očitovanja društva A1 Hrvatska iz lipnja 2019. godine nije došlo do promjene navedenih činjenica, A1 Hrvatska ponovno ističe kako se ne smatra infrastrukturnim operatorom ni za izgrađene elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže na području grada Rovinja, kao i da na području grada Rovinja nije gradio kabelsku kanalizaciju."

7. Tuženik je odlukom od 8. siječnja 2020. odbio zahtjev podnositelja, navodeći u obrazloženju sljedeće:

"Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) zaprimila je zahtjev od Grada Rovinja, zastupanog po odvjetničkom uredu \_\_\_\_\_, radi utvrđivanja je li A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, Vrtni put 1 (dalje: A1) infrastrukturni

operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na nekretninama u vlasništvu Grada Rovinja te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

HAKOM je zatražio očitovanje operatora A1 o tome, ima li A1 na području Grada Rovinja postavljenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu određenu člankom 27. stavkom 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17), za koju bi bio obveznik plaćanja naknade za pravo puta.

A1 se očitovao da na administrativnom području Grada Rovinja nije gradio kabelsku kanalizaciju te da se ne smatra infrastrukturnim operatorom. Također, za postavljene elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže na administrativnom području Grada Rovinja, A1 se ne smatra infrastrukturnim operatorom.

Slijedom navedenog, zahtjev Grada Rovinja, za utvrđivanje A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, Vrtni put 1 infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu Grada Rovinja i za utvrđivanje količine i vrste infrastrukture i visine naknade za pravo puta se odbija kao neosnovan."

**8.** Podnositelj je u povodu odluke tuženika podnio tužbu Visokom upravnom sudu, navodeći u bitnome da je tuženik u konkretnom slučaju prihvatio navode A1 d.o.o., bez prethodnog ispitivanja navoda podnositelja i ocjenjivanja sadržaja dostavljenih ugovora.

**9.** Nakon što je Visoki upravni sud 10. veljače 2020. zaprimio odgovor na tužbu u kojoj je tuženik osporio navode iz tužbe, zatraženo je očitovanje A1 d.o.o. U odgovoru na tužbu zainteresirane osobe od 20. ožujka 2020. uvodno je navedeno da je tuženik o zahtjevu podnositelja već odlučio rješenjem od 20. kolovoza 2019. te da se stoga predmetni zahtjev treba odbaciti. Podredno se očitovao na navode podnositelja navodeći sljedeće:

"Tuženik upravni postupak vodi i istim upravlja sukladno ZEK-u i Zakonu o općem upravnom postupku (NN 47/09 - dalje u tekstu: ZUP). Nijednim od navedenih zakona nije propisana obveza tuženiku da provede očevid ili održi raspravu, već upravo suprotno. ZUP-om je tako propisano kako će službena osoba u ispitnom postupku odrediti izvođenje dokaza kad nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari te upotpuniti činjenično stanje i izvoditi dokaze o činjenicama koje prije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene, a potrebne su radi utvrđivanja pravog stanja stvari. Shodno tome, tuženik je temeljem ovlasti koje su mu dodijeljene zakonima postupak vodio onako kako je smatrao najsvrsishodnijim te nije na tužitelju da ocjenjuje je li tuženik trebao provesti očevid i/ili raspravu.

U odnosu na navode tužitelja kako tuženik činjenice u postupku nije potpuno utvrdio, ističe se kako je tužitelj pokrenuo postupak sa zahtjevom da se zainteresirana osoba utvrdi infrastrukturnim operatorom sukladno ZEK-u i Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta (NN 152/11, 151/14 i 95/17 - dalje u tekstu: Pravilnik). Korištenje općeg dobra i nekretnina drugih na temelju prava puta i naknada za korištenje nekretnina na temelju prava puta uređeno je člancima 28. i 29. ZEK-a, dok je člankom 27. stavka 5. ZEK-a propisano kako elektronička komunikacijska infrastruktura u smislu odredaba čl. 28. i 29. ZEK-a obuhvaća kabelsku kanalizaciju, elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže.

Tuženik je zahtjevom od 2. prosinca 2019. godine od zainteresirane osobe zatražio da se očituje ima li postavljenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu određenu člankom 27. stavkom 5. ZEK-a, za koju bi zainteresirana osoba bila obveznik plaćanja naknade za pravo puta, na što se zainteresirana osoba očitovala kako se ne smatra infrastrukturnim operatorom ni za izgrađene elektroničke komunikacijske

vodove koji se postavljaju izvan kabelaške kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže na području grada Rovinja, kao i da na području grada Rovinja nije gradio kabelašku kanalizaciju.

Kako je to točno tuženik u ovom slučaju mogao utvrditi negativne činjenice, a što je prema navodima tužitelja trebao, zainteresiranoj osobi nije jasno.

(...)

Zaključno, ugovori koje tužitelj dostavlja ne odnose se ni na kabelašku kanalizaciju, elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelaške kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže, shodno čemu navedeni ugovori ne mogu biti ni osnova za utvrđivanje zainteresirane osobe infrastrukturnim operatorom."

**10.** Osporenom presudom od 29. travnja 2020. Visoki upravni sud odbio je tužbeni zahtjev podnositelja, navodeći u obrazloženju sljedeće:

"Prema ocjeni ovoga Suda, tuženik je primjenom mjerodavnih odredbi članka 12. stavka 1. točke 11., članka 17. stavka 3 i članka 28. stavka 6. ZEK-a, o zahtjevu tužitelja trebao odlučiti rješenjem, a ne navedenom odlukom. Međutim, navedeni nedostatak, prema ocjeni ovoga Suda, nije od utjecaja na drugačije rješavanje predmetne upravne stvari, jer je tuženik osnovano odbio zahtjev tužitelja, da se A1 Hrvatska d.o.o. utvrdi infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na nekretninama u vlasništvu tužitelja i odredi visina naknade za pravo puta.

Prema odredbi članka 57. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ('Narodne novine', 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje ZUS) sud će odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i kada utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu od utjecaja na rješavanje predmeta postupka te ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tuženik, postupajući po zahtjevu tužitelja od A1 Hrvatska d.o.o. zatražio očitovanje, ima li na tužiteljevom području postavljenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu određenu člankom 27. stavkom 5. ZEK-a za koju bi bio obveznik plaćanja naknade za pravo puta. S obzirom da iz očitovanja A1 proizlazi da nije gradio kabelašku kanalizaciju i da se ne smatra infrastrukturnim operatorom, proizlazi da je tuženik imao osnove odbiti zahtjev tužitelja.

S obzirom na navedeno, ne nalazi se osnovanim navod tužitelja da tuženik nije pravilno utvrdio činjenično stanje i da je pogrešno primijenio materijalno pravo, a niti se nalazi osnovanim prigovor, da je u situaciji, kada se zainteresirana osoba očitovala na navode iz zahtjeva tužitelja i dokaze koje je priložio da se ne smatra infrastrukturnim operatorom, bilo potrebno izvoditi dokazni postupak na način kako to tužitelj ukazuje u tužbi.

S obzirom na navedeno, ovaj Sud, tužbeni zahtjev kako je postavljen ocjenjuje neosnovanim pa je odlučeno kao u izreci ove presude na temelju odredbe članka 57. stavka 2. ZUS-a."

### **III. PRIGOVORI PODNOSITELJA**

**11.** Podnositelj smatra da mu je osporenim presudom povrijeđeno pravo na pravično suđenje u aspektu prava na obrazloženu sudsku odluku te da su osporene odluke proizvoljne i neobrazložene.

**11.1.** Smatra da je tuženik bio dužan provesti ispitni postupak i izvesti dokaze kojima bi se utvrdile činjenice bitne za odlučivanje o njegovom zahtjevu. Ističe da je tijekom upravnog postupka dostavio ugovore koje je sklopio s pravnim prednikom podnositelja,

koje tuženik nije ispitao. Pozivajući se na članak 5. stavak 2. Pravilnika, podnositelj je istaknuo sljedeće:

"(...) Stoga je Agencija u upravnom postupku, polazeći od ove izjave podnositelja o pretpostavljenom infrastrukturnom operatoru, u cilju utvrđenja odlučne činjenice je li operator infrastrukturni operator, odnosno je li gradio elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na području podnositelja, a i utvrđenja činjenica za koje ZEK vezuje stjecanje prava puta i nastanak obveze plaćanja naknade za pravo puta (članak 28. stavak 1. podstavci 1 i 2. ZEK), koje su sve odlučne za rješavanje o pravu podnositelja na naknadu za pravo puta i obvezi operatora da tu naknadu njemu plaća (članak 28. stavak 4. ZEK), trebala zahtijevati da operator dostavi sve potrebne podatke (dokumente) o elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi na koju se zahtjev odnosi, a osobito popis nekretnina na kojima je tu infrastrukturu izgradio, razvrstano po vrstama nekretnina i upisanim vlasnicima odnosno upraviteljima općeg dobra i podacima o površini koju zauzima ta infrastruktura na tim nekretninama; izvod iz katastra vodova (i geodetsku dokumentaciju) ili ovjereni elaborat za katastar vodova, a i uporabnu dozvolu za tu infrastrukturu, a i druge dokaze o njezinoj gradnji (članak 5. stavak 3. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta). Ako po zahtjevu Agencije za dostavom ovih dokaza operator ne bi postupio, upravni postupak bi se mogao nastaviti i upravna stvar riješiti (članak 47. stavak 5. ZoUP).

Javnopravno tijelo ne može neposredno, bez provedbe ispitnog postupka, riješiti upravnu stvar u postupku u kojem sudjeluju stranke s protivnim interesima (članak 48. ZoUP), odnosno ispitni postupak provodi se uvijek u postupku u kojem sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima (članak 51. stavak 1. ZoUP). Podsjeća se da su u upravnom postupku koje prethodi ovom ustavnosudskom sudjelovale dvije stranke sa snažno protivnim imovinskim interesima pa je Agencija s aspekta ovih pravila postupka bila dužna provesti ispitni postupak i izvesti dokaze kojim bi se utvrdile činjenice bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari i time omogućilo strankama ostvarenje i zaštita njihovih prava i pravnih interesa (članak 48. i članak 51. stavak 1. ZOUP). Agencija u postupku nije postupila u skladu s ovim pravilima postupka pa se zaključuje da o njima nije vodila računa, a to je bilo od utjecaja na rješavanje upravne stvari.

Uz pogrešno utvrđeno činjenično stanje i povredu pravila postupka pogrešno su primijenjeni i mjerodavni propisi o pravu puta, odnosno o stjecanju prava puta i nastanku obveze plaćanja naknade za pravo puta (članak 28. stavak 1. i stavak 4. ZEK)."

**11.2.** Predlaže usvajanje ustavne tužbe i ukidanje osporenih odluka.

#### **IV. MJERODAVNO PRAVO**

**12.** Članci 27. i 28. ZEK-a glase:

"Korištenje općeg dobra i nekretnina drugih

##### **Članak 27.**

(1) Operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru, na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba, u skladu s ovim Zakonom i posebnim propisima.

(2) Upravitelji općeg dobra, Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju poštovati načelo

nediskriminacije prigodom odobravanja prava korištenja nekretnina u svrhu gradnje elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, te prigodom odobravanja pristupa toj mreži i infrastrukturi kojom upravljaju.

(3) Ako je za gradnju elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u postupku izdavanja dozvola za građenje ili drugih odobrenja u skladu s posebnim zakonima kojima je uređeno prostorno uređenje i gradnja, potrebno pribaviti suglasnost upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine, nadležno tijelo upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine izdat će suglasnost u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje te suglasnosti. U slučaju neizdavanja suglasnosti u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za njezino izdavanje smatra se da je suglasnost izdana.

(4) Nadležno tijelo upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine može odbiti zahtjev za izdavanje suglasnosti iz stavka 3. ovoga članka u sljedećim slučajevima:

- ako utvrdi da na općem dobru ili na nekretnini, koja je predmet zahtjeva za izdavanje suglasnosti, nema tehničkih mogućnosti za gradnju,
- ako bi gradnja narušavala zahtjeve zaštite ljudskog zdravlja, očuvanja okoliša ili zaštite prirode, zaštite prostora ili kulturnih dobara, u skladu s posebnim propisima.

(5) Elektronička komunikacijska infrastruktura u smislu odredaba ovoga članka te članaka 28. i 29. ovoga Zakona obuhvaća kabelsku kanalizaciju, elektroničke komunikacijske vodove koji se postavljaju izvan kabelske kanalizacije i stupove nadzemne komunikacijske mreže.

#### Korištenje općeg dobra i nekretnina drugih na temelju prava puta

##### Članak 28.

(1) Smatra se da infrastrukturni operator ima pravo puta ako je izgradio elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona, uz ispunjavanje bilo kojeg od sljedećih uvjeta:

- da posjeduje uporabnu dozvolu izdanu na svoje ime ili na ime svojih univerzalnih ili pojedinačnih pravnih prednika,
- da se koristi elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom i drugom povezanom opremom bez sudskog spora s upraviteljem općeg dobra ili vlasnikom nekretnine na kojoj je izgrađena ta infrastruktura, u razdoblju od najmanje tri godine od početka njezina korištenja.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka Agencija izdaje potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru, u skladu s pravilnikom iz članka 29. stavka 1. ovoga Zakona.

(3) Za pojedinu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona može se izdati samo jedna potvrda o pravu puta.

(4) Infrastrukturni operator obavezan je plaćati upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta, a upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obavezan je infrastrukturnom operatoru omogućiti ostvarivanje prava puta.

(5) Upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine nema pravo zahtijevati naknadu od operatora korisnika koji se koristi elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom infrastrukturnog operatora na temelju sklopljenog ugovora iz članka 30. stavka 2. ovoga Zakona, i to na jednak način i uz jednake uvjete kao i infrastrukturni operator.

(6) Upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred Agencijom pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona, te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta."



## 12.1. Članak 5. Pravilnika glasi:

"Utvrdjivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine

### Članak 5.

1) Upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može HAKOM-u podnijeti zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja infrastrukturnog operatora te utvrđivanja količine i vrste infrastrukture i visine naknade za pravo puta za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba u skladu sa Zakonom o elektroničkim komunikacijama i posebnim propisima.

2) Zahtjev iz stavka 1. mora sadržavati podatke o podnositelju zahtjeva, operatoru za kojeg se pretpostavlja da je infrastrukturni operator i o nekretninama i/ili području za koje se podnosi zahtjev. Popis zemljišnoknjižnih čestica odnosno katastarskih čestica za koje se traži utvrđenje infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta te dokaz o vlasništvu nekretnine, odnosno dokaz da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra, kao i broj računa na koji će se vršiti uplata naknade, potrebno je dostaviti prije dovršetka postupka.

3) U postupku iz stavka 1. HAKOM je ovlašten zahtijevati od operatora za kojeg se pretpostavlja da je infrastrukturni operator dostavljanje svih potrebnih podataka i dokumenata o njegovoj elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi, a osobito:

a) popis katastarskih čestica i čestica identifikacija iz zemljišnih knjiga, površinu koju zauzima njegova elektronička komunikacijska infrastruktura, a na koju se odnosi zahtjev, razvrstano po vrstama nekretnina i upisanim vlasnicima odnosno upraviteljima općeg dobra;

b) izvod iz katastra vodova za trase i geodetsku dokumentaciju stvarnog stanja elektroničke komunikacijske infrastrukture za koje je podnesen zahtjev. Ako elektronička komunikacijska infrastruktura nije prijavljena u katastru vodova ili nije moguće pribaviti izvod iz katastra vodova, potrebno je dostaviti ovjereni elaborat za katastar vodova;

c) uporabnu dozvolu izgrađene elektroničke komunikacijske infrastrukture koja glasi na infrastrukturnog operatora ili na ime univerzalnih ili pojedinačnih pravnih prednika;

d) dokaz da je izgradio elektroničku komunikacijsku infrastrukturu (dokument investicijske izgradnje);

4) HAKOM će za razdoblje od zaprimanja zahtjeva, rješenjem utvrditi infrastrukturnog operatora, količinu i vrstu elektroničke komunikacijske infrastrukture koja je izgrađena na nekretninama iz stavka 1. te visinu godišnje naknade za pravo puta.

5) U postupku iz ovog članka ne izdaje se potvrda o pravu puta.  
(...)"

## V. OCJENA USTAVNOG SUDA

13. Ustavni sud je u rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. ("Narodne novine" broj 120/13.) zauzeo stajalište da su jedinice lokalne samouprave, samo pod određenim pretpostavkama, ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu odnosno:

"... jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Samo se u tom slučaju, dakle, jedinicama lokalne samouprave priznaje svojstvo nositelja ustavnih prava, a ne obveznika njihove zaštite."

**13.1.** U ovom konkretnom slučaju radi se o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, koja naknada predstavlja prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Ustavni sud stoga utvrđuje da je u konkretnom slučaju podnositelj ovlašten podnijeti ustavnu tužbu.

**14.** U ustavnoj tužbi istaknuti prigovori podnositelja otvaraju pitanje povrede prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...  
(...)"

**14.1.** Ustavno pravo na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela. Obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarnosti u postupovnom i/ili materijalnopравnom smislu.

**15.** U konkretnom slučaju regulatorno tijelo bilo je pozvano ocijeniti osnovanost podnositeljevog zahtjeva za utvrđenjem A1 d.o.o. kao infrastrukturnog operatora, a potom i visinu naknade za pravo puta koju bi u tom slučaju trebao plaćati podnositelju. Podnositelj je u svom zahtjevu tvrdio da, prema njegovom saznanju, A1 d.o.o. već dugi niz godina na cijelom njegovom ustrojstvenom području obavlja djelatnost elektroničkih komunikacijskih usluga i "izvršava ovlasti prava puta gradnjom, održavanjem, razvojem i korištenjem elektroničko komunikacijske infrastrukture", dok je A1 d.o.o. izjavio da se ne smatra infrastrukturnim operatorom i da na području Grada Rovinja nije gradio kabelsku kanalizaciju.

**16.** Dakle, u konkretnom slučaju dvije su stranke sa suprotnim interesima tvrdile različito, od kojih je jedna, u prilog svojih navoda, dostavila tuženiku ugovore koje je sklopila s pravnim prednikom suprotne stranke, u svrhu izgradnje bazne stanice te postavljanja telekomunikacijske opreme.

**17.** Budući da je podnositelj, s jedne strane, u svom zahtjevu naveo da navedena saznanja o A1 d.o.o. temelji upravo na priloženim ugovorima koji, s druge strane, mogu otvoriti pitanja poput primjerice jesu li i, ako da, na koji način povezani bazna stanica i telekomunikacijska oprema s ostalom infrastrukturnom mrežom operatora, regulatorno tijelo je, na temelju članka 5. stavka 3. Pravilnika, bio ovlašten na vlastitu inicijativu (dakle, i bez prethodnog prijedloga podnositelja zahtjeva) zahtijevati "od operatora za kojeg se pretpostavlja da je infrastrukturni operator dostavljanje svih potrebnih podataka i dokumenata o njegovoj elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi".

**17.1.** U nastavku citirane odredbe članka 5. stavka 3. Pravilnika (od točke a. do d.) nabrojani su neki od dokumenata koje je regulatorno tijelo moglo zatražiti.

**18.** Iz objavljene prakse regulatornog tijela ([www.hakom.hr](http://www.hakom.hr)) proizlazi da je opisani način postupanja njegov uobičajen način rada (primjerice: rješenja klasa: UP/I-344-03/20-11/239, urbroj: 376-05-3-21-11 od 26. siječnja 2021., klasa: UP/I-344-03/20-11/239, urbroj: 376-05-3-21-11 od 26. siječnja 2021., klasa: UP/I-344-03/20-11/164,

urbroj: 376-05-3-21-12 od 10. veljače 2021., klasa: UP/I-344-03/17-11/562, urbroj: 376-05-3-21-23 od 23. ožujka 2021., klasa: UP/I-344-03/17-11/1467, urbroj: 376-05-3-22-25 od 25. siječnja 2022., klasa: UP/I-344-03/21-11/343, urbroj: 376-05-3-22-18 od 29. lipnja 2022.).

**19.** Međutim, regulatorno tijelo je u konkretnom slučaju bez obrazloženja prihvatilo navode A1 d.o.o. Pritom nije naveo niti jedan razlog za neprihvatanje navoda podnositelja, niti je razmotrio i ocijenio sadržaj i značaj priloženih ugovora. Stoga je podnositelj pokrenuo upravni spor.

**20.** Budući da je podnositelj u tužbi istaknuo da tuženik "nije proveo ispitni postupak niti odredio izvođenje dokaza da bi se utvrdile činjenice i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari" te da "dokaze koje je imao (izjave i isprave o ugovorima) nije pravilno ocijenio", zadaća Visokog upravnog suda bila je da argumentirano odgovori na njegove prigovore.

**21.** Međutim, Visoki upravni sud je bez dodatne argumentacije prihvatio ocjenu tuženika i utvrdio da "s obzirom da iz očitovanja A1 proizlazi da nije gradio kabelsku kanalizaciju i da se ne smatra infrastrukturnim operatorom, proizlazi da je tuženik imao osnove odbiti zahtjev tužitelja". Također je zaključio da nisu osnovani prigovori podnositelja prema kojima je bilo potrebno izvoditi dokazni postupak na način kako je to naveo podnositelj u tužbi "u situaciji, kada se zainteresirana osoba očitovala na navode iz zahtjeva tužitelja i dokaze koje je priložio".

**22.** Ustavni sud opetovano ponavlja kako obveza suda da obrazloži odluku i pažljivo ispita navode stranaka ima osobitu važnost, jer strankama pokazuje da je njihov predmet zaista ispitan. Obrazloženja tijela sudbene vlasti koja ne sadrže relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o samovolji ili proizvoljnosti (odluka broj: U-III-3156/2017 od 31. siječnja 2019., točka 8., [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

**23.** Ustavni sud utvrđuje da su u obrazloženjima osporenih odluka izostali dostatni i relevantni razlozi koji bi s dovoljnim stupnjem uvjerljivosti opravdali odluku tuženika koja se temelji isključivo na očitovanju operatora A1 d.o.o. Visoki upravni sud trebao je, prema ocjeni Ustavnog suda, pored toga dati potpunije i jasnije obrazloženje za svoje stajalište prema kojem tuženik u konkretnom slučaju nije trebao izvoditi dokaze i/ili ocijeniti dostavljene ugovore.

**23.1.** Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje da je osporenim odlukama podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

**24.** Stoga je na temelju članaka 73. i 76. Ustavnog zakona odlučeno kao u izreci.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
Lovorka Kušan, v.r.

