



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

Poslovni broj: UsŽ-366/2024-2

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 Radmile Bolanča Vuković, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Mire Kovačić, članica vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Jelene Maltar Benjak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Grada Benkovca, Šetalište kneza Branimira 12, Benkovac, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Ulica Roberta Frangeša-Mihanovića 9, radi pristupa elektroničkoj komunikacijskoj mreži, odlučujući o žalbi tužitelja protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Us I-1660/23-6 od 13. rujna 2023., na sjednici vijeća održanoj 21. svibnja 2025.

p r e s u d i o j e

Žalba se odbija i potvrđuje presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Us I-1660/23-6 od 13. rujna 2023.

Obrazloženje

1. Oспораваном presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/I-344-07/23-01/55, URBROJ: 376-05-3-2307 od 19. svibnja 2023.
2. Točkom 1. izreke rješenja tuženika od 19. svibnja 2023. tuženika naloženo je trgovačkom društvu Hrvatski Telekom d.d. Zagreb (u daljnjem tekstu: HT) da u roku od osam dana izvrši sanaciju zračnog kabela i popravke na elektronskoj komunikacijskoj mreži koja je postavljena u Ulici kralja Dmitra Zvonimira u Benkovcu. Točkom 2. izreke naloženo je HT-u da u roku od 15 dana izvrši sanaciju podzemnog kabela i ostale popravke na elektroničkoj komunikacijskoj mreži i infrastrukturi koja je postavljena u nogostupu u Ulici Stjepana Radića u Benkovcu, kod poslovnice FINA-e. Točkom 3. izreke naloženo je Gradu Benkovcu da odmah po prispjebu zahtjeva za izvođenje radova omogući HT-u izvođenje radova iz točaka 1. i 2. toga rješenja. Točkom 4. izreke naloženo je HT-u po završetku radova sanacije iz točaka 1. i 2. vratiti sve javne površine u prvobitno stanje. Točkom 5. izreke naloženo je HT-u da odmah po postupanju po točkama 1. i 2. toga rješenja dostavi inspektoru elektroničkih komunikacija obavijest o učinjenom. Točkom 6. izreke određeno je da će u slučaju da HT ne izvrši obveze iz rješenja u ostavljenim rokovima, inspektor elektroničkih

komunikacija izreći novčanu kaznu odgovornoj osobi u iznosu od deset prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. U slučaju daljnjeg neizvršavanja obveze bit će izrečena nova novčana kazna u dvostrukom iznosu. Točkom 7. izreke rješenja određeno je da će u slučaju da Grad Benkovac ne postupi sukladno točki 3. izreke rješenja, inspektor elektroničkih komunikacija izreći novčanu kaznu odgovornoj osobi Grada Benkovca u iznosu od deset prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. U slučaju daljnjeg neizvršavanja obveze bit će izrečena nova novčana kazna u dvostrukom iznosu.

3. Tužitelj podnosi žalbu protiv prvostupanjske presude zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U žalbi ponavlja utvrđenja prvostupanjskog suda te u bitnom ističe da se prvostupanjski sud u obrazloženju pobijane presude nije izjasnio o njegovu prigovoru da prema Zakonu o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, 76/22. i 14/24.; u daljnjem tekstu: ZEK), naredbe inspektora mogu biti usmjerene isključivo operatoru. Prigovara da osporeno rješenje *de facto* nadomješta potrebno odobrenje/suglasnost tužitelja za predmetne radove, a za što inspektor (tuženik) nije ovlašten. Pored toga naglašava da je Odluka o komunalnom redu „neovisan propis od Zakona o elektroničkim komunikacijama i nije donesen na temelju toga zakona“, slijedom čega smatra da inspektor tuženika, kada djeluje u skladu s ovlastima iz ZEK-a, nije ovlašten intervenirati u odredbe Odluke o komunalnom redu. Tvrdi da „tužitelj nema problema izdati suglasnost ako HT prethodno ishodi suglasnost za radove od izvođača radova koji je izrađivao cestu.“. Navedena suglasnost je nužna kako bi tužitelj sačuvao svoje pravo na ugovoreno sredstvo osiguranja (prema izvođaču radova), a time i jedan od bitnih uvjeta provedbe EU projekta na temelju kojega su tužitelju dodijeljena značajna bespovratna sredstva. O tome se prvostupanjski sud nije očitovao niti je uzeo u obzir navedeni javni interes. Prigovara zaključku suda da u konkretnom slučaju nije povrijeđen Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP) zbog neprovođenja ispitnog postupka. Smatra da mu je zbog propuštanja provođenja ispitnog postupka onemogućeno sudjelovanje u upravnom postupku, odnosno u davanju izjava, iznošenju činjenica i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari, a što se posebice odnosi na pobijanje točnosti navoda suprotne strane. Tuženik tijekom postupka tužitelju nije dostavio niti prezentirao navode niti dokaze protivne strane, a za pojedine dokaze (dokumentaciju) tužitelj prvi put saznaje iz obrazloženja pobijanog rješenja. Poziva se na odredbe ZUP-a koje propisuju da je službena osoba dužna omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. Pobijano rješenje tuženika doneseno je isključivo na temelju prijave, navoda i zahtjeva protivne strane (HT-a) iz kojih su vidljivi protivni interesi HT-a i tužitelja, a o kojima se tužitelj nije imao prilike očitovati. Predlaže da ovaj Sud usvoji žalbu, poništi pobijanu prvostupanjsku

- presudu i usvoji tužbeni zahtjev, a podredno da pobijanu presudu ukine te predmet vrati prvostupanjskom sudu na ponovno odlučivanje.
4. U odgovoru na žalbu tuženik u bitnom ističe da tužitelj ponavlja ranije isticane navode. Ističe da je prvostupanjski sud pravilno utvrdio da je inspekcijski postupak proveden po službenoj dužnosti, a kod ocjene postojanja razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti uzete su u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa. Navedeno postupanje u svemu je sukladno ZUP-u. U pogledu činjeničnog stanja, sud je detaljno ispitao sve priložene dokaze, saslušao stranke, a u obrazloženju se opširno i sustavno osvrnuo na sve odlučne činjenice. Pravilnim smatra i primjenu materijalnog prava. Navodi da tužitelj najviše napada izvršenje osporavanog rješenja, a što nije od utjecaja za ocjenu njegove zakonitosti. Zaključuje da je činjenično stanje potpuno i pravilno utvrđeno, iz čega je izveden logičan i pravilan zaključak te donesena zakonita presuda.
 5. Žalba nije osnovana.
 6. Ispitujući presudu prvostupanjskog suda i postupak koji joj je prethodio u granicama propisanim člankom 73. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine,” 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS), ovaj Sud je utvrdio da je osporena presuda donesena u pravilno provedenom postupku u kojemu su pravilno i potpuno utvrđene odlučne činjenice i pravilno primijenjeno materijalno pravo.
 7. Upravni postupak koji je prethodio ovom upravnom sporu proveden je na inicijativu HT-a od 20. travnja 2023. za postupanje inspektora elektroničkih komunikacija tuženika zbog nemogućnosti otklanjanja smetnji odnosno popravka elektroničke komunikacijske mreže na području Grada Benkovca.
 8. Među strankama nije sporno da HT, kao infrastrukturni operator, ima pravo puta na nekretninama u vlasništvu/suvlasništvu Grada Benkovca, među ostalim i na nekretninama na kojima je HT trebao izvršiti radove (popravak elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture) u Ulici kralja Dmitra Zvonimira i u Ulici Stjepana Radića u Benkovcu.
 9. Budući da je radove trebalo izvesti na javnoj površini, prema Odluci o komunalnom redu Grada Benkovca bila je potrebna suglasnost tužitelja.
 10. Prvostupanjski je sud izvršio uvid u spis tuženika te na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, pravilno utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan. Pri utvrđivanju činjeničnog stanja u sporu prvostupanjski sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja odluke tuženika sukladno članku 33. stavku 2. ZUS-a te na temelju svih podataka spisa predmeta pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje bitno za donošenje zakonite odluke.
 11. Sud je utvrdio da je od tužitelja zatražena suglasnost za obavljanje navedenih radova na javnoj površini, koju suglasnost tužitelj nije izdao. S obzirom na navedeno, inspektor tuženika donio je osporeno rješenje kojim je HT-u naložio postupanje radi otklanjanja predmetnih kvarova u navedenim ulicama, dok je tužitelju naložio da omogući HT-u izvođenje radova. Sud je nadalje utvrdio da je HT obavio radove koji su mu naloženi osporenim rješenjem.
 12. Visoki upravni sud prihvaća činjenično stanje koje je utvrdio prvostupanjski sud, a koje žalbenim navodima tužitelja nije dovedeno u sumnju.

13. Ocjenjujući osnovanost žalbe valja poći od članka 59. stavka 9. ZEK-a kojim je propisano da operatori moraju u svakom trenutku osigurati nesmetani pristup svojoj elektroničkoj komunikacijskoj mreži te elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i drugoj povezanoj opremi u svrhu njezina korištenja, popravljanja i održavanja te neprekinutog pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga ugovorene kakvoće. Članak 62. stavak 1. ZEK-a propisuje da operatori elektroničkih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske mreže, elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme 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.
14. Prvostupanjski sud se u konkretnom slučaju pravilno pozvao na mjerodavne odredbe članka 59. stavaka 1., 9. i 10., članka 62. stavaka 1. i 2. i članka 162. ZEK-a, koje, promatrane u njihovoj ukupnosti, predstavljaju valjanu osnovu za donošenje rješenja inspektora elektroničkih komunikacija odnosno za nalažanje mjera koje su u okolnostima konkretnog slučaja bile nužne za popravak elektroničke komunikacijske mreže i infrastrukture na području Grada Benkovca radi otklanjanja tehničkih smetnji s ciljem neprekinutog pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga ugovorene kakvoće korisnicima.
15. U odnosu na žalbeni prigovor da naredbe inspektora mogu biti usmjerene isključivo operatoru, valja reći da prema ZEK-u tuženik provodi inspekcijski nadzor nad primjenom ZEK-a i propisa donesenih na temelju ZEK-a, pri čemu inspektor, između ostalog, ima ovlast narediti usklađivanje pružanja elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga s odredbama ZEK-a i propisa donesenih na temelju ZEK-a, narediti uklanjanje drugih nepravilnosti, nedostataka ili propusta u primjeni ZEK-a, propisa donesenih na temelju ZEK-a i drugih propisa, a što, prema ocjeni Suda, uključuje izricanje takvih naredbi koje će, ne samo formalno, nego i stvarno, omogućiti nesmetano pružanje elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga korisnicima, što je u konkretnom slučaju i učinjeno. Pored toga valja imati na umu i činjenicu da ZEK upravitelju općeg dobra odnosno vlasniku nekretnine nameće određene obveze usmjerene k istom cilju, slijedom čega naprijed navedeni prigovor nije moguće prihvatiti.
16. Glede tužiteljeva prigovora da inspektor tuženika, kada djeluje u skladu s ovlastima iz ZEK-a, nije ovlašten intervenirati u odredbe Odluke o komunalnom redu, ovaj Sud naglašava da u konkretnom slučaju inspektor to nije ni učinio, već je postupio u skladu sa svojim ovlastima propisanim mjerodavnim zakonom (ZEK-om), koji je po pravnoj snazi iznad općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.
17. Osvrćući se na tužiteljev prigovor da u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nije proveden ispitni postupak valja reći da je u konkretnom slučaju mjerodavan ZEK, kao *lex specialis*, koji u članku 17. stavku 3. propisuje da u obavljanju inspekcijskog nadzora inspektor elektroničkih komunikacija može, ako utvrdi povredu odredaba ZEK-a ili propisa donesenih na temelju ZEK-a, donijeti rješenje i bez izjašnjenja stranke.

18. Slijedom iznesenog, smatrajući da žalbenim navodima nije dovedena u sumnju zakonitost osporavane presude ni po kojoj osnovi, valjalo je, na temelju članka 74. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 21. svibnja 2025.

Predsjednica vijeća
Radmila Bolanča Vuković