

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, izvanredna profesorica
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
dr. sc. Marko Turudić, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

RADIOFREKVENCIJSKI SPEKTAR KAO DOBRO OD JAVNOG INTERESA

UDK: 342.9(4)

Primljeno: 15. 12. 2017.

Pregledni rad

U radu se analiziraju pravna priroda i pravno uređenje radiofrekvencijskog spektra u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Rad počinje tehničkim prikazom radiofrekvencijskog spektra i povijesnim prikazom njegova korištenja u komunikacijske svrhe. U nastavku se u kratkim crtama prikazuju međunarodni sustav harmoniziranja korištenja radiofrekvencijskog spektra te sustav harmoniziranja i reguliranja na razini Europske unije. Rad se nastavlja prikazom određivanja i reguliranja radiofrekvencijskog spektra u pravnom sustavu Republike Hrvatske, te se pokušava odgovoriti na pitanje kojoj vrsti dobara od javnog interesa u hrvatskom pravu pripada radiofrekvencijski spektar.

Ključne riječi: *radiofrekvencijski spektar, elektroničke komunikacije, upravno pravo, javna dobra, opća dobra*

1. UVOD

Razvoj medijskih i telekomunikacijskih tehnologija od početka 20. stoljeća do danas uveo je revolucionarne promjene u način na koji komuniciramo, dolazimo do informacija i konzumiramo medijske sadržaje. Marconi 1901. uspješno provodi prvu transatlantsku radiokomunikaciju, čime se može reći da počinje era iskorištavanja radiofrekvencijskog spektra (RF-spektar). Korištenjem RF-spektra, radijske stanice počinju donositi informacije i zabavu u stvarnom vremenu, dok dodatni i revolucionarni iskorak u tom smjeru nekoliko desetljeća poslije donosi televizija. Kasnije, RF-spektar omogućuje ne samo jednosmjernu transmisiju informacija i zabave, već i dvosmjernu bežičnu komunikaciju na globalnoj razini. Bez RF-spektra, mobilna komunikacija kakvu poznajemo danas ne bi bila moguća. Posljednje u nizu važnih načina korištenja RF-spektra jest omogućavanje stvaranja bežičnih mreža za pristup internetu, koji postupno iz mreže zasnovane na fizičkim kablama postaje bežična mreža temeljena na frekvencijama iz RF-spektra.

Važnost RF-spektra za današnja je društva neizmijerna. Bez njegova iskorištavanja na globalnoj razini način na koji se informiramo, komuniciramo ili poslujemo ne

bi bio moguć. Upravo zato je RF-spektar u okviru međunarodnih organizacija, ali i velikog broja država, prepoznat kao (ograničeno) dobro od javnog interesa koje je nužno štiti. To je i glavni razlog zašto je upravljanje i podjela frekvencije RF-spektra u nadležnosti neovisnih regulatornih tijela (najčešće regulatornih agencija za elektroničke komunikacije). Stoga će predmet ovog rada biti upravo RF-spektar kao dobro od javnog interesa. U nastavku rada, pokušat ćemo definirati RF-spektar, te prikazati sve njegove stvarne i potencijalne načine primjene. Također, naglasit ćemo važnost međunarodnog pristupa upravljanju i korištenju RF-spektra. Prikazat ćemo način na koji Europska unija (EU) pristupa problematici RF-spektra, te kako pozitivno pravo Republike Hrvatske (RH) definira RF-spektar i kako upravlja njegovim korištenjem. U nastavku rada pokušat ćemo dati odgovor na pitanje kakva je pravna priroda RF-spektra u hrvatskom pravnom sustavu. Prikazat ćemo sva dobra pod javnopravnim režimom u hrvatskom pravu. Kroz njihovu analizu i analizu glavnih pravnih obilježja RF-spektra pokušat ćemo ustanoviti pod kakvim je javnopravnim režimom RF-spektar u RH, te je li takvo rješenje opravdano i odgovara li specifičnoj prirodi RF-spektra.

2. DEFINICIJA RADIOFREKVENCIJSKOG SPEKTRA

Kako bismo objasnili što je to točno RF-spektar, potrebno je prije prikazati širi pojam, a to je elektromagnetski spektar. Elektromagnetski spektar kao pojam predstavlja sve frekvencije elektromagnetskog zračenja i dijeli se na gama zračenje, rendgensko zračenje, ultraljubičasto zračenje, vidljivi (optički spektar), infracrveno zračenje, terahertz zračenje, mikrovalno zračenje i RF-spektar.¹ RF-spektar je stoga dio elektromagnetskog spektra povezan s distribucijom radiovalova. RF-spektar predstavlja velik dio elektromagnetskog spektra koji omogućuje bežično odašiljanje i primanje poruka na većim ili manjim udaljenostima.² RF-spektar se dijeli prema frekvencijama, a različite frekvencije imaju različitu uporabu. Podjelu RF-spektra prema frekvencijama prikazat ćemo sljedećom tablicom:³

¹ <http://boo.mi2.hr/~marcell/www.slobodastvaralastvu.net/www.slobodastvaralastvu.net/TehnoLogije/ElektromagnetskiSpektar750f.html?op=comment>, pristupljeno 12. srpnja 2017.

² Ibid.

³ Tablica preuzeta iz Walden, I., *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, 2012., str. 26.

Kratica	Oznaka	Raspon frekvencije	Valna duljina	Uobičajena namjena
ELF	Ekstremno niska frekvencija (Extremely low frequency)	3 Hz do 30 Hz	100 mm do 10 mm	Komunikacija podmornica
SLF	Superniska frekvencija (Super low frequency)	30 Hz do 300 Hz	10.000 km do 1.000 km	Komunikacija podmornica
ULF	Ultraniska frekvencija (Ultra low frequency)	300 Hz do 3 kHz	1.000 km do 100 km	Komunikacija u rudnicima
VLF	Jako niska frekvencija (Very low frequency)	3 kHz do 30 kHz	100 km do 10 km	Komunikacija podmornica, geofizika, bežični EKG monitori
LF	Niska frekvencija (Low frequency)	30 kHz do 300 kHz	10 km do 1 km	Navigacija, AM odašiljanje
MF	Srednja frekvencija (MF)	300 kHz do 3 MHz	1 km do 100 m	AM odašiljanje
HF	Visoka frekvencija (High frequency)	3 MHz do 30 MHz	100 m do 10 m	Amaterski radio, vojne komunikacije
VHF	Vrlo visoka frekvencija (Very high frequency)	30 MHz do 300 MHz	10m do 1m	FM odašiljanje, televizija
UHF	Ultra visoka frekvencija (Ultra high frequency)	300MHz do 3GHz	1 m do 10 cm	Televizija, mobilna telefonija, bežične LAN mreže, Bluetooth
SHF	Supervisoka frekvencija (Super high frequency)	3 GHz do 30 GHz	10 cm do 1 cm	Bežične LAN mreže, radar
EHF	Ekstremno visoka frekvencija (EHF)	30 GHz do 300 GHz	1 cm do 1 mm	Radioastronomija, mikrovalni radio visokih brzina

Važno obilježje RF-spektra jest i činjenica da se ne može potrošiti, odnosno da će radijska frekvencija ostati u istom stanju prije i poslije njena korištenja.⁴

⁴ Ryan, P. S., „Questioning the Scarcity of Spectrum: The Structure of a Spectrum Revolution“, *Journal of Internet Law*, ožujak 2005., str. 23.

2.1. Primjena radiofrekvencijskog spektra

Korištenje RF-spektra za komunikaciju počelo je Marconijevim patentom za radiokomunikaciju iz 1897. Tim patentom zamišljeni su odašiljači koji šalju signal preko širokog raspona frekvencija istovremeno.⁵ Možda ključni izum koji je nadgradio navedeni patent bila je razdioba frekvencija; povezivanjem radiosignala s valom određene frekvencije, Marconi je uspio odaslati taj signal prijammiku na toj istoj frekvenciji.⁶ Bitno je napomenuti da, iako je RF-spektar prirodna pojava, podjela RF-spektra to nije. Podjela RF-spektra jest mehanizam za poboljšanje mogućnosti komunikacije, čije je uvođenje omogućilo širenje primjene bežičnih komunikacija kakve poznajemo danas.⁷

Potencijal RF-spektra, poglavito zbog tehnoloških ograničenja, nije bio odmah prepoznat. Početkom 20. stoljeća, RF-spektar se uglavnom koristio za komunikaciju s brodovima ili u vojne svrhe.⁸ Rijetka značajna primjena u civilne svrhe bilo je odašiljanje programa radiostanica, što je počelo prvim amaterskim radiopostajama u Pittsburghu i u New Yorku 1921., čiji su signali dopirali do radiohobista.⁹ Tadašnja telekomunikacijska tehnologija uglavnom se temeljila na prijenosu signala žicom. Sredinom 20. stoljeća emitiranje TV-programa postaje bitan faktor kod korištenja RF-spektra, dok najveće promjene i rast važnosti korištenja RF-spektra vidimo u razvoju mobilne telefonije i interneta. Razvoj mobilne telefonije osamdesetih godina 20. stoljeća zahtijevao je značajnu alokaciju RF-spektra, kao i ubrzani razvoj bežičnog pristupa internetu u posljednjih nekoliko desetljeća. Iako je pristup internetu danas moguć i putem klasičnih telefonskih žičanih mreža i optičkim kablovima, manji troškovi bežičnog pristupa mogli bi prevagnuti u budućnosti.

Navedeni tehnološki razvoj kao posljedicu je imao današnje proširenje uporabljivog RF-spektra za 5000 puta u odnosu na uporabu početkom 20. stoljeća.¹⁰ Rast praktične važnosti RF-spektra nužno je utjecao i na nova razmišljanja o njegovoj pravnoj prirodi, ali i na razmišljanja o nužnosti uspostave međunarodnih standarda u alokaciji i upravljanju RF-spektrom. Također, rast važnosti RF-spektra doveo je i do razmišljanja o RF-spektaru kao o prirodno ograničenom dobru¹¹ čije korištenje država mora nadzirati. Takvim ga je u nekoliko presuda proglasio i Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država.¹² To je glavni razlog zašto danas

⁵ Werbach, K., *Supercommons: Toward a Unified Theory of Wireless Communication*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=456020, pristupljeno 12. srpnja 2017., str. 4.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, str. 5.

⁸ Benkler, Y., „Overcoming Agoraphobia: Building the Commons of the Digitally Networked Environment“, *Harvard Journal of Law and Technology*, vol. 11., br. 2. 1998., str. 301.

⁹ Hazlett, T., „Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years?“, *Journal of Law & Economics*, XLI (2), listopad 1998., 529-578.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Sabat, H. K., „The Economics of Mobile Wireless Spectrum: Ownership, Distribution and Regulation“, *HMB Management Review*, prosinac 2003., str. 32.

¹² Ryan, P. S., „Treating the Wireless Spectrum as a Natural Resource“, *Environmental Law Institute*, br. 9., 2005., str. 1.

nacionalne regulatorne agencije RF-spektar dodjeljuju, nadziru ga i upravljaju njegovim korištenjem.

3. MEĐUNARODNA TELEKOMUNIKACIJSKA UNIJA

Pojačani razvoj korištenja RF-spektra nužno je doveo do pitanja međunarodne harmonizacije korištenja frekvencija. Naime, bilo je potrebno riješiti pitanje dodjele RF-frekvencija na međunarodnoj razini i međunarodne komunikacije, ali i osigurati mehanizme za sprečavanje preklapanja signala. Navedeni problemi adresirani su kroz Međunarodnu telekomunikacijsku uniju (International Telecommunications Union, ITU). ITU je osnovana kao Međunarodna unija za telegraf 1865., da bi kroz svoje dugogodišnje postojanje proširila djelovanje na sve komunikacijske tehnologije s međunarodnim predznakom. Trenutno je u statusu specijalizirane agencije Ujedinjenih naroda (UN), sjedište joj je u Ženevi i jedna je od najstarijih međunarodnih organizacija na svijetu. ITU djeluje kroz četiri sektora, od kojih je za potrebe rada najvažniji ITU-R, ili Sektor za radiokomunikaciju.

3.1. ITU-R

ITU-R, kao poseban sektor unutar ITU-a, zadužen je za osiguravanje racionalnog, nediskriminirajućeg i učinkovitog korištenja RF-spektra od strane svih korisnika, uključujući one koji koriste satelite.¹³ Važan zadatak sektora ITU-R jest organizacija i provođenje Svjetskih radiokomunikacijskih konferencija (World Radiocommunications Conference, WRC), na kojima države članice donose i mijenjaju takozvane Radiouredbe (Radio Regulations). Radiouredbe, između ostalog, sadrže pravila o održavanju registara RF-frekvencija, ali i odredbe o osiguranju nesmetanog međunarodnog djelovanja sustava koji koriste RF-spektar.¹⁴

4. RADIOFREKVENCIJSKI SPEKTAR U PRAVU EUROPSKE UNIJE

Kada govorimo u RF-spektaru u okviru prava Europske unije (EU), potrebno je odrediti dvije razine. Prvu razinu čini koordiniranje dodjele i upravljanja RF-spektrom na razini EU-a, dok drugu razinu čini regulatorni okvir za elektroničke komunikacije EU-a kojim se određuju pravila dodjele i upravljanja RF-spektrom na nacionalnoj razini.

¹³ Jones, R. W., *The Global Framework for Radiocommunications*, <http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/12.27.71.en.pdf>, pristupljeno 12. srpnja 2017., str. 1.

¹⁴ *Ibid.*, puni tekst Radiouredbe dostupan je na sljedećoj stranici; <http://www.itu.int/pub/R-RES>, pristupljeno 12. srpnja 2017.

4.1. Koordiniranje RF-spektra na razini EU-a

Europska konferencija poštanskih i telekomunikacijskih uprava (European conference of Postal and Telecommunications Administrations, CEPT) na europskoj razini ima slične ovlasti kao i ITU na globalnoj razini, te je u djelovanju harmonizirana s ITU-om. CEPT nije tijelo EU-a, već je tijelo koje obuhvaća 48 europskih zemalja u suradnji u pitanjima pošte, elektroničkih komunikacije i RF-spektra. Ipak, posebni akti EU-a koji se odnose na upravljanje RF-spektrom izrijekom uzimaju u obzir djelovanje i ITU-a i CEPT-a kod upravljanja RF-spektrom država članica i EU-a u cjelini. Najvažniji dokument Unije za politiku RF-spektra jest Odluka 676/2002/EZ.¹⁵ Cilj Odluke jest uspostava okvira politike i pravnog okvira radi osiguranja koordinacije pristupa politici i, prema potrebi, usklađenih uvjeta u pogledu raspoloživosti i učinkovite uporabe radiofrekvencijskog spektra nužnog za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta u područjima pokrivenima politikom EU-a, kao što su elektroničke komunikacije, prijenos te istraživanje i razvoj.¹⁶ Aktivnosti koje se provode prema ovoj Odluci uzimaju u obzir rad međunarodnih organizacija u vezi s upravljanjem radiofrekvencijskim spektrom, kao što su ITU i CEPT.¹⁷ Kao tijela koja su nadležna za ostvarivanje navedenih ciljeva određuju se Europska komisija (EK) i Odbor za radiofrekvencijski spektar, koji je radna skupina EK-a zadužena za upravljanje RF-spektrom.

EK dostavlja Odboru za radiofrekvencijski spektar odgovarajuće tehničke provedbene mjere s ciljem osiguravanja usklađenih uvjeta u vezi s raspoloživošću i učinkovitom uporabom RF-spektra kao i raspoloživošću informacija vezanih za uporabu RF-spektra.¹⁸ Za razvoj tehničkih provedbenih mjera koje potpadaju pod područje nadležnosti CEPT-a, kao što je usklađivanje dodjele radijskih frekvencija i raspoloživost informacija, EK povjerava mandate CEPT-u, postavljajući zadatke koje treba obaviti te njihov vremenski rok.¹⁹

Glavne obveze država članica, sukladno Odluci 676/2002/EZ, odnose se na obavještanje. Tako države članice osiguravaju objavljivanje tablice dodjele njihovih nacionalnih radijskih frekvencija i informacija o pravima, uvjetima, postupcima, pristojbama i naknadama u vezi s uporabom radiofrekvencijskog spektra, kao što moraju i poduzimati mjere radi stvaranja odgovarajućih baza podataka kako bi takve informacije, prema potrebi, bile dostupne javnosti.²⁰ Također, dostavljaju EK-u sve potrebne informacije u svrhu provjere provedbe ove Odluke.²¹

¹⁵ Odluka br. 676/2002/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o regulatornom okviru za politiku radiofrekvencijskog spektra u Europskoj zajednici (Odluka o radiofrekvencijskom spektru), Službeni list Europske unije L 108/1.

¹⁶ Članak 1. stavak 1. Odluke 676/2002/EZ.

¹⁷ Članak 1. stavak 3. Odluke 676/2002/EZ.

¹⁸ Članak 4. stavak 1. Odluke 676/2002/EZ.

¹⁹ Članak 4. stavak 2. Odluke 676/2002/EZ.

²⁰ Članak 5. Odluke 676/2002/EZ.

²¹ Članak 7. Odluke 676/2002/EZ.

Važno je napomenuti kako je, Odlukom EK-a 2002/622/EZ,²² osnovana savjetodavna Skupina za politiku RF-spektra.²³ Skupina pomaže i savjetuje EK o pitanjima RF-spektra, koordinacije političkih pristupa i o usklađenim uvjetima u odnosu na raspoloživost i djelotvornu uporabu RF-spektra potrebnog za uspostavu i funkcioniranje unutarnjega tržišta.²⁴ Skupina je sastavljena od po jednog visokog vladinog stručnjaka iz svake države članice i visokog predstavnika EK-a.²⁵

4.2. Regulatorni okvir Europske unije za elektroničke komunikacije

Unutar trenutno važećeg regulatornog okvira za elektroničke komunikacije EU-a, za RF-spektar najvažnija je Direktiva 2002/21/EC²⁶ (Okvirna direktiva). Okvirna direktiva (uz ponavljanje osnovnih odredaba o nužnosti koordinacije) određuje načine korištenja i dodjele, ali i kontrolu korištenja RF-spektra. Kako je i u pravnoj teoriji EU-a prevladalo stajalište kako je RF-spektar prirodno ograničeno dobro od javnog interesa, određeno je kako će na razini država članica RF-spektrom upravljati nacionalne regulatorne agencije. Ključnim dijelovima Okvirne direktive koji se odnose na RF-spektar smatramo odredbe koje se odnose na pravnu prirodu RF-spektra, planiranje i koordinaciju politike RF-spektra, upravljanje RF-spektrom i prijenos ili najam prava korištenja radijske frekvencije. Navedene odredbe ujedno ocrtavaju i javnopravnu prirodu RF-spektra u pravu EU-a.

4.2.1. Pravna priroda RF-spektra

Pitanje pravne prirode RF-spektra u pravnom poretku RH jedno je od važnijih na koje ćemo ovim radom pokušati odgovoriti. Stoga će nam definicija iz Okvirne direktive biti od velike koristi u drugom dijelu rada. Prije svega, određuje se kako su radijske frekvencije bitan element elektroničkih komunikacijskih usluga koje se temelje na radijskim frekvencijama i, u mjeri u kojoj se odnose na ove usluge, njihova raspodjela i dodjela od strane državnog regulatornog tijela mora se obavljati u skladu s usklađenim ciljevima i načelima koji reguliraju njihovo djelovanje kao i objektivnim, transparentnim i nediskriminirajućim kriterijima, koji uzimaju u obzir demokratske, socijalne, lingvističke i kulturne interese vezane za upotrebu frekvencije.²⁷ Također, prijenos radijskih frekvencija može biti djelotvorno sredstvo za povećanje učinkovitog korištenja spektra, sve dok postoji dovoljno mehanizama

²² Odluka Komisije od 26. srpnja 2002. o osnivanju Skupine za politiku radiofrekvencijskog spektra, Službeni list Europske unije L 198/49.

²³ Ryan, P. S., „European Spectrum Management Principles“, *Journal of Computer and Information Law*, vol. XXIII, 2005., str. 381.

²⁴ Članak 2. Odluke EK-a 2002/622/EZ.

²⁵ Članak 3. Odluke EK-a 2002/622/EZ.

²⁶ Direktiva 2002/21/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za mreže i usluge u elektroničkim komunikacijama, izmijenjena Direktivom 2009/140/EC i Uredbom 544/2009.

²⁷ Paragraf 19. Okvirne direktive.

za zaštitu općeg interesa, posebno potrebe osiguranja transparentnosti i regulatornog nadzora nad ovim prijenosima.²⁸ Navedenim odredbama Okvirne direktive određena je nužnost upravljanja RF-spektrom uz vođenje računa o općem interesu.

Najvažniju odredbu u tom smislu vidimo u članku 9. Okvirne direktive. Navedenim člankom radijske frekvencije definiraju se kao javno dobro²⁹ koje ima važnu društvenu, kulturnu i gospodarsku vrijednost.³⁰ Sukladno navedenom, smatramo neupitnim određenje RF-spektra kao dobra od javnog interesa. Kakvo to dobro jest, odnosno kakvo bi trebalo biti u pravnom poretku RH, problematizirat ćemo u drugom dijelu rada.

4.2.2. Planiranje i koordinacija politike RF-spektra

Planiranje i koordinacija politike RF-spektra koja je propisana Okvirnom direktivom usko je vezana s koordinacijom sukladno Odluci 676/2002/EZ. Tako države članice surađuju međusobno i s EK-om pri strateškom planiranju, koordinaciji i usklađivanju korištenja radiofrekvencijskog spektra u Uniji.³¹ U tom smislu, one uzimaju u obzir gospodarske, sigurnosne, zdravstvene značajke, javni interes, slobodu izražavanja, kulturne, znanstvene, društvene i tehničke značajke politike EU-a, kao i različite interese zajednica korisnika radiofrekvencijskog spektra, kako bi optimizirale korištenje radiofrekvencijskog spektra i izbjegle štetne smetnje.³² Međusobnom suradnjom i suradnjom s EK-om, države članice promiču koordinaciju pristupa upravljanju RF-spektrom u EU-u i, prema potrebi, usklađene uvjete u vezi s dostupnosti i učinkovitog korištenja radiofrekvencijskog spektra, koji su potrebni radi uspostavljanja i djelovanja unutarnjeg tržišta elektroničkih komunikacija.³³ EK također ima ovlast podnošenja zakonskih prijedloga (uz uzimanje u obzir mišljenja Skupine za upravljanje RF-spektrom) Europskom parlamentu i Vijeću za utvrđivanje višegodišnjih programa upravljanja RF-spektrom, te može u pogledu RF-spektra predložiti Europskom parlamentu i Vijeću zajedničke ciljeve upravljanja.³⁴

4.2.3. Upravljanje RF-spektrom

Prije svega, Okvirna direktiva propisuje kako će RF-spektrom upravljati nadležna nacionalna tijela. To će uglavnom biti regulatorne agencije za elektroničke komunikacije. Tako je i u RH, gdje je za upravljanje RF-spektrom nadležna Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM). Države članice dužne su osigurati da se sve vrste tehnologije koje se rabe za elektroničke komunikacijske

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Službeni hrvatski prijevod Okvirne direktive sadrži izraz „javno dobro”, dok engleska verzija teksta spominje „public good”).

³⁰ Članak 9. stavak 1. Okvirne direktive.

³¹ Članak 8a stavak 1. Okvirne direktive.

³² *Ibid.*

³³ Članak 8a stavak 2. Okvirne direktive.

³⁴ Članak 8a stavci 3. i 4. Okvirne direktive.

usluge mogu rabiti u radiofrekvencijskim pojasevima koji su proglašeni raspoloživima za elektroničke komunikacijske usluge u njihovom Planu za dodjelu nacionalnih frekvencija u skladu s pravom Unije.³⁵ Međutim, države članice mogu predvidjeti razmjerna i nediskriminirajuća ograničenja za vrste radijskih mreža ili tehnologija bežičnog pristupa koje se rabe za elektroničke komunikacijske usluge kada je nužno: izbjeći štetne smetnje, zaštititi javno zdravlje od djelovanja elektromagnetskih polja, osigurati tehničku kakvoću usluge, osigurati najveću zajedničku uporabu radijskih frekvencija, zaštititi učinkovitu uporabu RF-spektra, ili osigurati ispunjenje ciljeva od općeg interesa.³⁶ Ciljevima od općeg interesa osobito će se smatrati zaštita ljudskih života, promicanje društvenog, regionalnog ili teritorijalnog povezivanja, izbjegavanje neučinkovite uporabe radijskih frekvencija, ili promicanje kulturne i jezične raznolikosti i pluralizma medija, na primjer pružanjem usluga radijskog i televizijskog prijenosa.³⁷ Slična ograničenja primijenit će se i na usluge elektroničkih komunikacija.³⁸

4.2.4. Prijenos ili najam prava korištenja radijske frekvencije

Države članice osiguravaju da poduzeća mogu drugim poduzećima, u skladu s priloženim uvjetima povezanim s pravima korištenja radijskih frekvencija, te u skladu s nacionalnim postupcima, prenijeti ili iznajmiti pojedinačna prava korištenja radijskih frekvencija u radiofrekvencijskim pojasevima za koje je to predviđeno u provedbenim mjerama.³⁹ Države članice osiguravaju da se, u skladu s nacionalnim postupcima, nakana nekog poduzeća da prenese prava korištenja radijskih frekvencija, kao i njihov učinkoviti prijenos, priopći nadležnom državnom tijelu odgovornom za odobravanje pojedinačnih prava korištenja te da se ta nakana objavi.⁴⁰

³⁵ Članak 9. stavak 3. Okvirne direktive.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Članak 9. stavak 4. Okvirne direktive.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ „Što se tiče drugih radiofrekvencijskih pojaseva, države članice mogu, u skladu s nacionalnim postupcima, također omogućiti poduzećima da drugim poduzećima prenesu ili iznajme pojedinačna prava korištenja radijskih frekvencija.

Uvjeti priloženi uz pojedinačna prava korištenja radijskih frekvencija i dalje se primjenjuju nakon prijenosa ili iznajmljivanja, osim ako nadležno državno tijelo nije drukčije odredilo.

Države članice mogu također odrediti da se odredbe ovog stavka ne primjenjuju kada je pojedinačno pravo korištenja radijskih frekvencija poduzeća prvotno besplatno dobiveno.” – Članak 9b stavak 1. Okvirne direktive.

⁴⁰ Članak 9b stavak 2. Okvirne direktive.

5. RADIOFREKVENCIJSKI SPEKTAR U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE

RF-spektar u pravu RH reguliran je s nekoliko pravnih propisa. Prije svega, najvažniji propisi su Zakon o elektroničkim komunikacijama⁴¹ (ZEK) i Zakon o elektroničkim medijima⁴² (ZEM). Također, važni su i pravilnici donijeti na temelju ovlasti koje proizlaze upravo iz ZEK-a, od kojih su najvažniji Pravilnik o namjeni radiofrekvencijskog spektra,⁴³ Pravilnik o uvjetima dodjele i uporabe radiofrekvencijskog spektra⁴⁴ i Pravilnik o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra.⁴⁵ Iz područja elektroničkih medija, najvažniji su Pravilnik o sadržaju i postupku obavijesti o namjeri davanja koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija⁴⁶ i Pravilnik o visini i načinu plaćanja naknada.⁴⁷

5.1. Elektroničke komunikacije

Sukladno odredbama regulatornog okvira za elektroničke komunikacije EU-a, RF-spektrom u RH upravlja HAKOM, kao neovisna nacionalna regulatorna agencija za (između ostalog i) elektroničke komunikacije. HAKOM RF-spektrom upravlja u skladu sa Statutom, Konvencijom i Radijskim propisima ITU-a te odredbama ZEK-a i prije navedenih pravilnika.⁴⁸ Djelotvorno upravljanje radiofrekvencijskim spektrom mora se temeljiti na načelima objektivnosti, transparentnosti, razmjernosti i nediskriminacije te postignutom usklađivanju na razini EU-a ili na međunarodnoj razini.⁴⁹

U okviru upravljanja RF-spektrom sukladno ZEK-u i provedbenim pravilnicima, smatramo važnim prikazati definiranje RF-spektra, načine dodjele (uporabe) pojedinih frekvencija unutar RF-spektra, naknade za korištenje RF-spektra, te nadzor nad korištenjem RF-spektra. Prikaz navedenih elemenata poslužit će nam u teorijskom razmatranju pravne prirode RF-spektra u hrvatskom pravnom sustavu.

⁴¹ NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14.

⁴² NN 153/09, 84/11, 94/13, 136/13.

⁴³ NN 107/13, 94/15, 32/17.

⁴⁴ 45/12, 50/12, 97/14.

⁴⁵ NN 154/08, 28/09, 97/10, 92/12, 62/14, 147/14, 138/15 i 77/16.

⁴⁶ NN 131/13.

⁴⁷ NN 93/13.

⁴⁸ Članak 80. stavak 2. ZEK-a.

⁴⁹ Članak 80. stavak 3. ZEK-a.

5.1.1. Definiranje radiofrekvencijskog spektra

RF-spektar je ZEK-om definiran kao prirodno ograničeno opće dobro.⁵⁰ Navedeno određenje RF-spektra kao općeg dobra u neskladu je s definicijom iz Okvirne direktive regulatornog okvira EU-a, gdje je RF-spektar definiran kao javno dobro. Navedenim neskladom, ali i daljnjim problematiziranjem pravne prirode RF-spektra, bavit ćemo se u drugom dijelu rada.

5.1.2. Načini uporabe frekvencija

Frekvencije RF-spektra u RH mogu se koristiti bez dozvole, na temelju opće dozvole, s pojedinačnom dozvolom izdanom na temelju zahtjeva, s pojedinačnom dozvolom izdanom na temelju javnog poziva, s pojedinačnom dozvolom na temelju javnog natječaja i s pojedinačnom dozvolom izdanom na temelju javne dražbe. Važno je napomenuti kako rok valjanosti dozvole za uporabu RF-spektra ne može biti dulji od dvadeset godina, a određuje ga HAKOM prigodom izdavanja dozvole za uporabu RF-spektra, ovisno o vrsti dozvole.⁵¹

5.1.2.1. Uporaba bez dozvole

Uporaba RF-spektra bez dozvole rezervirana je za službe od posebnog interesa za RH. Tako Oružane snage RH upotrebljavaju radiofrekvencijske pojase, koji su Tablicom namjene RF-spektra određeni isključivo za vojnu uporabu, bez pribavljanja dozvole za uporabu radiofrekvencijskog spektra.⁵² Oružane snage RH, policija, sigurnosno-obavještajne agencije, tijelo državne uprave nadležno za zaštitu i spašavanje te hitne službe upotrebljavaju radiofrekvencijske pojase, koji su Tablicom namjene radiofrekvencijskog spektra određeni za civilnu i/ili vojnu uporabu, bez pribavljanja dozvole za uporabu radiofrekvencijskog spektra.⁵³ Zbog važnosti navedenih djelatnosti za pravni poredak i funkcioniranje svake države, pa tako i RH, potreba za olakšavanjem korištenja RF-spektra za njihovo obavljanje razumljiva je. Također, korištenje RF-spektra za takve djelatnosti mora imati prioritet u Tablici namjene RF-spektra, kojom se popisuju sve radijske frekvencije dodijeljene za određenu svrhu.

5.1.2.2. Opća dozvola

Opću dozvolu za uporabu RF-spektra HAKOM izdaje u slučaju zanemarive opasnosti od smetnja ili u usklađenim RF-pojasima, a osobito u svrhu provedbe odgovarajućih odluka i preporuka CEPT-a i njegovih tijela, koje su prihvaćene u

⁵⁰ Članak 80. stavak 1. ZEK-a.

⁵¹ Članak 4. Pravilnika o uvjetima dodjele i uporabe radiofrekvencijskog spektra.

⁵² Članak 86. stavak 1. ZEK-a.

⁵³ Članak 86. stavak 2. ZEK-a.

RH.⁵⁴ RF-spektar na temelju opće dozvole može koristiti svaka pravna i fizička osoba ako se te određene frekvencije, sukladno Tablici namjene RF-spektra, mogu koristiti na temelju opće dozvole.⁵⁵

5.1.2.3. Pojedinačna dozvola na temelju zahtjeva

Pojedinačne dozvole na temelju zahtjeva dodjeljuju se za uporabu RF-spektra u amaterskoj službi, na plovilu, na zrakoplovu, za nepokretnu radijsku postaju, za pokretnu radijsku postaju, u mikrovalnoj vezi, u satelitskoj službi i u radiodifuziji.⁵⁶ HAKOM je dužan, u roku od 30 dana od dana zaprimanja ispravnog i potpunog zahtjeva, usvojiti zahtjev za izdavanje dozvole za uporabu RF-spektra te izdati dozvolu za uporabu RF-spektra.⁵⁷

5.1.2.4. Pojedinačna dozvola na temelju javnog poziva

HAKOM će izdati pojedinačnu dozvolu za uporabu RF-spektra na temelju prethodno provedenog postupka javnog poziva, za RF-pojas u kojem je, zbog ograničenja raspoloživoga RF-spektra, takav način izdavanja dozvole utvrđen Pravilnikom o namjeni radiofrekvencijskog spektra.⁵⁸ Ako HAKOM zaprimi jedan ili više zahtjeva kojima je moguće udovoljiti s obzirom na raspoloživost toga RF-pojasa, donijet će odluku o izdavanju dozvole za uporabu RF-spektra podnositeljima zahtjeva, prema redoslijedu zaprimanja tih zahtjeva u HAKOM-u.⁵⁹ Ali, ako HAKOM zaprimi više zahtjeva kojima nije moguće udovoljiti s obzirom na raspoloživost toga RF-pojasa, donijet će odluku o raspisivanju javnog natječaja.⁶⁰

5.1.2.5. Pojedinačna dozvola na temelju javnog natječaja

Javni natječaj će se provesti kada se na prethodno provedeni javni poziv javilo previše kandidata s obzirom na raspoložive radijske frekvencije, te u slučaju u kojem je zbog ograničenja raspoloživoga RF-spektra takav način izdavanja dozvole utvrđen Pravilnikom o namjeni radiofrekvencijskog spektra.⁶¹ Mjerila odabira, na temelju kojih HAKOM odabire jednog ili više podnositelja ponuda u postupku javnog natječaja moraju se temeljiti na načelima objektivnosti, transparentnosti,

⁵⁴ Članak 87. stavak 2. ZEK-a.

⁵⁵ Članak 87. stavak 1. ZEK-a.

⁵⁶ Članak 11. Pravilnika o uvjetima dodjele i uporabe radiofrekvencijskog spektra.

⁵⁷ Članak 16. stavak 1. Pravilnika o uvjetima dodjele i uporabe radiofrekvencijskog spektra.

⁵⁸ Članak 88a stavak 1. ZEK-a.

⁵⁹ Članak 88a stavak 4. ZEK-a.

⁶⁰ Članak 88a stavak 5. ZEK-a.

⁶¹ Članak 89. stavak 1. ZEK-a.

razmjernosti i nediskriminacije,⁶² pri čemu osobito treba voditi računa o regulatornim načelima i ciljevima djelovanja HAKOM-a.⁶³

5.1.2.6. Pojedinačna dozvola na temelju javne dražbe

Javna dražba će se provesti kada se na prethodno provedeni javni poziv javilo previše kandidata s obzirom na raspoložive radijske frekvencije, te u slučaju u kojem je zbog ograničenja ili gospodarske vrijednosti raspoloživoga radiofrekvencijskog spektra takav način izdavanja dozvole utvrđen Pravilnikom o namjeni radiofrekvencijskog spektra.⁶⁴

5.1.3. Naknada za korištenje radiofrekvencijskog spektra

Za korištenje RF spektra na temelju dozvole, s iznimkom opće dozvole, korisnik mora plaćati naknadu. Izračun i visina naknade te način plaćanja propisuju se s dva pravilnika. Prvi je pravilnik koji donosi Vijeće HAKOM-a, u svrhu podmirivanja troškova HAKOM-a nastalih u upravljanju RF-spektrom.⁶⁵ Ta naknada plaća se u korist HAKOM-a i može se utvrditi na godišnjoj ili višegodišnjoj razini.⁶⁶

Drugi pravilnik donosi ministar, i to je pravilnik za pravo uporabe RF-spektra.⁶⁷ Naknada utvrđena ovim pravilnikom plaća se u korist državnog proračuna RH, na temelju izdanog računa HAKOM-a, a može se utvrditi u jednokratnom iznosu i na godišnjoj razini.⁶⁸ Ova naknada mora osigurati optimalnu uporabu RF-spektra, u skladu s načelima objektivnosti, transparentnosti, razmjernosti i nediskriminacije, pri čemu osobito treba voditi računa o regulatornim načelima i ciljevima HAKOM-a.⁶⁹

Postupak izračuna naknada za RF spektar propisan je Pravilnikom o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra, i iznimno je tehničke naravi.⁷⁰ Bitno je napomenuti kako se ovaj način izračuna ne primjenjuje na RF-frekvencije dodijeljene u javnoj dražbi, jer se u tim slučajevima visina naknade određuje u postupku javne dražbe.⁷¹

⁶² O načelima postupaka dodjela radijskih frekvencija u SAD-u vidi Goodman, E. P., „Spectrum Equity“, *Journal on Telecommunications and High Technology Law*, vol. 4., 2005.

⁶³ Članak 89. stavak 3. ZEK-a.

⁶⁴ Članak 90. stavak 1. ZEK-a.

⁶⁵ Članak 84. stavak 1. točka 1. ZEK-a.

⁶⁶ Članak 84. stavak 2. ZEK-a.

⁶⁷ Članak 84. stavak 1. točka 2. ZEK-a.

⁶⁸ Članak 84. stavak 3. ZEK-a.

⁶⁹ Članak 84. stavak 4. ZEK-a.

⁷⁰ Vidi članke 6. do 14. Pravilnika.

⁷¹ Članak 84. stavak 5. ZEK-a.

5.1.4. Oduzimanje dozvole za uporabu radiofrekvencijskog spektra

HAKOM će donijeti odluku o oduzimanju dozvole za uporabu RF-spektra ako utvrdi da je ispunjen bilo koji od sljedećih uvjeta:

- ako je dozvola izdana na temelju netočnih podataka ili dokumentacije od važnosti za provedbu postupka izdavanja dozvole,

- ako nositelj dozvole, ni nakon izricanja propisanih mjera inspektora elektroničkih komunikacija, ne postupa u skladu s uvjetima dodjele i uporabe koji su određeni dozvolom,

- ako nositelj dozvole, ni nakon izricanja propisanih mjera inspektora elektroničkih komunikacija, ne uskladi uporabu dodijeljenih radijskih frekvencija s Tablicom namjene RF-spektra, odgovarajućim planom dodjele radijskih frekvencija ili Pravilnikom o uvjetima dodjele i uporabe RF-spektra,

- ako su nužne znatne izmjene Tablice namjene RF-spektra ili odgovarajućeg plana dodjele radijskih frekvencija, zbog potrebe usklađivanja uporabe radijskih frekvencija na domaćoj ili međunarodnoj razini, ili provedbe međunarodnih ugovora, sporazuma ili konvencija koje obvezuju RH, ili djelotvornije zaštite od smetnja, ili sprečavanja narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja, a nakon prethodno pribavljenog mišljenja nositelja dozvole,

- ako, ni nakon dostave opomene zbog neplaćanja, nije u roku određenom opomenom plaćena propisana naknada za uporabu RF-spektra,

- ako je nositelju dozvole zabranjeno obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga na temelju odluke HAKOM-a,

- ako je nositelju dozvole oduzeta koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i/ili radija, ili je isteklo vrijeme na koje mu je dodijeljena ta koncesija, u skladu s posebnim zakonom,

- ako je nositelju dozvole pravomoćnom sudskom presudom zabranjeno obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga,

- ako se nositelj dozvole u pisanom obliku odrekao uporabe dodijeljenih radijskih frekvencija,

- ako je nositelj dozvole prestao postojati, bez nasljednika ili pravnog sljednika,

- ako je na temelju prethodne odluke ili stručnog mišljenja HAKOM-a utvrđeno narušavanje regulatornih načela i ciljeva,

- ako je uporaba dodijeljenih radijskih frekvencija protivna javnom interesu RH.⁷²

Takva odluka mora biti obrazložena i temeljiti se na načelu razmjernosti, vodeći pritom računa o javnom interesu RH i gospodarskom učinku oduzimanja dozvole za uporabu RF-spektra na nositelja dozvole.⁷³ Protiv takve odluke nositelj dozvole ima pravo na podnošenje tužbe Visokom upravnom sudu RH, s obzirom na to da

⁷² Članak 93. stavak 1. ZEK-a.

⁷³ Članak 93. stavak 2. ZEK-a.

je propisano kako protiv odluka i drugih upravnih akata HAKOM-a nije dopuštena žalba, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.⁷⁴

5.2. Elektronički mediji

Uz elektroničke komunikacije, radijske su frekvencije od velike važnosti i za pružanje klasičnih usluga televizije i radija. Kada kažemo klasičnih, mislimo na usluge čiji se signali ne prenose putem interneta, kao IPTV ili digitalni radio. Kod dodjele radijskih frekvencija za takve usluge, postoji suradnja HAKOM-a i Vijeća za elektroničke medije (VEM), tijela koje upravlja Agencijom za elektroničke medije (AEM). Iako ZEM ne definira pravnu prirodu RF-spektra, ipak sadrži odredbe o dodjeli radijskih frekvencija za televiziju i radio. Te su odredbe od iznimne važnosti jer, za razliku od ZEK-a, postupak dodjele opisuju kao koncesijski postupak, a dozvolu za korištenje radijske frekvencije kao koncesiju.

VEM objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija na tehničkoj podlozi koju utvrđuje HAKOM u skladu s propisima o elektroničkim komunikacijama.⁷⁵ Pravo obavljanja djelatnosti pružanja medijskih usluga nakladnika televizije i/ili radija stječe se na temelju odluke o davanju koncesije i potpisanog ugovora o koncesiji.⁷⁶ Za razliku od elektroničkih komunikacija, kod elektroničkih medija nije dopušteno prenošenje koncesije za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga televizije i radija na drugu osobu.⁷⁷ Područje koncesije može biti na državnoj, regionalnoj, županijskoj, gradskoj, općinskoj ili na drugoj razini utvrđenoj posebnim propisom, a koncesija se daje na razdoblje od minimalno osam do maksimalno 15 godina.⁷⁸

6. DOBRA OD JAVNOG INTERESA U PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE HRVATSKE

U prethodnom poglavlju prikazali smo kako je u pravnom poretku RH uređeno upravljanje RF-spektrima, ali i kako je normativno određena njegova pravna priroda. Naime, ZEK-om je RF-spektar određen kao prirodno ograničeno opće dobro. Kako bismo mogli problematizirati takvo određenje RF-spektra, potrebno je ukratko prikazati sve oblike dobara pod nekom vrstom javnopravnog režima u RH. Tako ćemo u ovom dijelu rada prikazati dobra od interesa za RH, javna dobra i opća dobra. Pravna regulacija navedenih dobara od javnog interesa podijeljena je između Ustava

⁷⁴ Članak 18. stavak 2. ZEK-a.

⁷⁵ Članak 73. stavak 1. ZEM-a.

⁷⁶ Članak 74. stavak 1. ZEM-a.

⁷⁷ Članak 74. stavak 5. ZEM-a.

⁷⁸ Članak 75. stavci 1. i 3. ZEM-a.

RH, Zakona o vlasništvu i ostalim stvarnim pravima, ali i čitavog niza sektorskih zakona koji reguliraju neko od posebnih dobara od javnog interesa.

6.1. Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku

Dobra od interesa za RH određena su Ustavom RH,⁷⁹ i možemo ih smatrati temeljnom i najširoom vrstom dobara od javnog interesa u RH. Tako je Ustavom propisano kako more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za RH, imaju njezinu osobitu zaštitu.⁸⁰ Također, zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za RH mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.⁸¹ Popovski razlikuje dvije kategorije dobara od interesa za RH. U prvoj su kategoriji dijelovi materijalnog svijeta koji su samim Ustavom proglašeni dobrima od interesa za RH: more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva.⁸² U drugoj su kategoriji dijelovi materijalnog svijeta koji se zakonom mogu proglasiti dobrima od interesa za RH, a to su zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja.⁸³ Jug naglašava kako je pojam „dobro od interesa za RH” vrlo širok te da u statusu dobara od interesa za RH mogu biti opća dobra, javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi, kao i ostale stvari u običnom stvarnopravnom režimu.⁸⁴

6.2. Javna dobra

Javna dobra u hrvatskom pravu jesu dobra u vlasništvu RH ili jedinica lokalne i regionalne samouprave. RH i druge pravne osobe javnoga prava koje su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije što drugo određeno.⁸⁵ Ipak, Aviani navodi kako se specifična pitanja svojstvena javnim dobrima (koja ih razlikuju od privatnih dobara

⁷⁹ NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁸⁰ Članak 52. stavak 1. Ustava RH.

⁸¹ Članak 52. stavak 2. Ustava RH.

⁸² Popovski, A., *Upravnopravni aspekti upravljanja i korištenja javnog dobra u općoj uporabi*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 2016., str. 39.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Jug, J., „Pravni status općih dobara“, *Nekretnine u pravnom prometu*, Inženjerski biro, 2004., str. 28.

⁸⁵ Popovski, A., *op. cit. (bilj 82.)*, str. 40.

i čine njihov status dobara u vlasništvu RH različit od drugih dobara u vlasništvu privatnih osoba, op. a.) uređuju brojnim posebnim zakonima.⁸⁶

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁸⁷ (ZV) poznaje sljedeće vrste javnih dobara: javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi i ostala javna dobra.

Javna dobra u općoj uporabi takva su javna dobra kojima se svatko ima pravo služiti na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja.⁸⁸ Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način se primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.⁸⁹ Građani i drugi subjekti prava imaju pravo na generalno i ravnopravno korištenje javnih dobara u općoj uporabi, i takvo se korištenje naziva općom uporabom, koja je temeljni je oblik korištenja javnoga dobra i njegova osnovna javna svrha.⁹⁰ Neka od javnih dobara u općoj uporabi su, sukladno posebnim zakonima, javno vodno dobro⁹¹, javne ceste⁹² i željeznička infrastruktura.⁹³

Javna dobra u javnoj uporabi jesu stvari u vlasništvu RH koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti RH, njenih tijela i ustanova. Dakle, to su dobra kojima mogu raspolagati samo RH ili jedinice lokalne i regionalne samouprave u izvršavanju svojih zadataka. Kao primjer javnog dobra u javnoj uporabi možemo navesti određene nekretnine, uredski pribor ili vozni park nekog ministarstva. Navedena dobra ne mogu biti u općoj uporabi, već ih mogu koristiti samo službenici ili dužnosnici kako bi što bolje izvršavali svoj posao, odnosno ispunjavali svoju javnu funkciju.

ZV poznaje i javna dobra koja ne pripadaju nekoj od ove dvije kategorije. Pravo vlasništva nad takvim dobrima izvršava tijelo nadležno za određivanje namjene, ako to nije povjerilo kojem drugom tijelu, ustanovi ili osobi, a čisti prihod od tih stvari prihod je državnog proračuna.⁹⁴ Popovski navodi kako se ovaj vid javnog dobra naziva javnim dobrom u financijskoj imovini, ali i napominje kako je to isključivo teorijska tvorevina koja nema adekvatnu zakonsku podlogu pa stoga ni nema jasnih

⁸⁶ Aviani, D., „Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobara u Hrvatskoj: dometi i ograničenja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46, br. 1., 2009., str. 124.

⁸⁷ NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14.

⁸⁸ Članak 35. stavak 4. ZV-a.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Popovski, A., *Zaštita javnog interesa u upravljanju javnim dobrom u općoj uporabi*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (1991.), v. 38, br. 1, 275-302, 2017., str. 280.

⁹¹ Članak 11. Zakona o vodama, NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14.

⁹² Članak 3. stavak 1. Zakona o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14.

⁹³ Članak 4. Zakona o željeznici, NN 94/13, 148/13.

⁹⁴ Članak 35. stavak 6. ZV-a.

kriterija razlikovanja javnog dobra u financijskoj imovini od ostalih oblika javnog dobra.⁹⁵

6.3. Opća dobra

Opća dobra ZV definira kao dobra koja nisu sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. To su dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala.⁹⁶ Također, stvar se može isključiti iz pravnog prometa i proglasiti općim dobrom i na temelju zakona.⁹⁷ Stoga, opće dobro je izvan pravnog prometa ili zbog svojih prirodnih svojstava ili zbog zakonske norme koja ga stavlja izvan pravnog prometa.⁹⁸

O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara RH ako posebnim zakonom nije drugačije uređeno, a pravno nisu dijelovi općeg dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu cjelinu dok koncesija traje.⁹⁹ Dakle, iako vlasništvo nad općim dobrima nije moguće, njima upravlja i o njima vodi brigu RH. RH također ima pravo gospodarski iskorištavati opća dobra, što će činiti u obliku dodjele koncesija. Opća dobra imaju dva glavna obilježja: isključenost iz pravnog prometa (nad njima vlasništvo ni druga stvarna prava ne može steći nitko, pa tako ni RH) i opću uporabu.¹⁰⁰

Bitno je napomenuti kako postoje velike sličnosti u pravnom uređenju općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi. Naime, ZV propisuje kako se na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra. Stoga jedina funkcionalna razlika koja postoji je ta da je opće dobro izvan pravnog prometa, dok je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH ili jedinica lokalne i područne samouprave.

7. RADIOFREKVENCIJSKI SPEKTAR KAO OPĆE ILI JAVNO DOBRO

Iako je ZEK-om izričito propisana pravna priroda RF-spektra kao općeg dobra, smatramo potrebnim provesti detaljniju analizu kako bi ustanovili je li takva definicija opravdana. Naime, takva definicija u direktnom je neskladu s definicijom

⁹⁵ Popovski, A., *op. cit. (bilj. 82.)*, str. 41.

⁹⁶ Članak 3. stavak 2. ZV-a.

⁹⁷ Jug, J., *op. cit. (bilj. 84.)*, str. 26.

⁹⁸ Nakić, J., „Pomorsko dobro-opće ili javno dobro?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 53, 3/2016., str. 15.

⁹⁹ Članak 3. stavci 3. i 4. ZJN-a.

¹⁰⁰ Popovski, A., *op. cit. (bilj. 82.)*, str. 41.

iz Okvirne direktive (službeni hrvatski prijevod), gdje se RF-spektar definira kao javno dobro. Prije svega, naglašavamo kako je neupitno da RF-spektar pripada općoj definiciji dobra od interesa za RH. Ustavom je propisano kako more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za RH, imaju njezinu osobitu zaštitu. Kako je RF-spektar samo dio elektromagnetskog spektra koji je prirodna pojava, smatramo kako se svakako može podvesti pod „druge dijelove prirode” koji se spominju u ustavnoj odredbi o dobrima od interesa za RH.

Osim općeg dobra, jedino dobro od javnog interesa koje bi RF-spektar mogao biti jest javno dobro od općeg interesa. Kako je RF-spektar dobro koje je i mora biti dano na korištenje svim fizičkim i pravnim osobama pod jednakim uvjetima, nemoguće ga je smatrati javnim dobrom od javnog interesa. Sukladno tome, bitno je ponoviti kako je jedina stvarna razlika između režima općeg dobra i javnog dobra od općeg interesa u režimu vlasništva i drugih stvarnih prava. Naime, opća su dobra izvan vlasničkog režima, dok su javna dobra od općeg interesa u vlasništvu RH ili jedinica lokalne i regionalne samouprave. Opća dobra ne mogu biti u vlasničkom režimu ili zbog svojih prirodnih obilježja, ili zbog posebnog zakona koji ih stavlja izvan takvog režima.

RF-spektar je specifična prirodna pojava. To je jedan od nevidljivih dijelova elektromagnetskog spektra, te smatramo kako su i RF-spektar, ali i cjelokupni elektromagnetski spektar, prirodne pojave koje zbog svojih prirodnih obilježja ne mogu biti u vlasničkom režimu. Kako je nezamisliv koncept vlasništva nad vidljivim spektrom svjetlosti ili ultraljubičastim zračenjem kao drugim dijelovima elektromagnetskog spektra, tako smatramo nezamislivim i vlasništvo nad RF-spektrom. Ipak, iako smatramo kako vlasništvo ne može postojati, RH upravlja RF-spektrom, dodjeljuje njegove dijelove na korištenje fizičkim ili pravnim osobama i, u određenim slučajevima, naplaćuje naknadu za korištenje RF-spektra. Dodjela radijskih frekvencija sukladno ZEK-u i relevantnim pravilnicima nije koncesijski postupak koji se vodi sukladno Zakonu o koncesijama¹⁰¹ (ZK), već je riječ o dozvolama (upravnim aktima) koje se dodjeljuju na temelju postupka propisanog posebnim pravilnikom. Te dozvole mogu se dodijeliti na rok od maksimalno 20 godina. Za razliku od elektroničkih komunikacija, radijske frekvencije za televiziju i radio dodjeljuju se na temelju koncesijskog postupka sukladno odredbama ZEM-a i ZK-a.

Nije jasna motivacija zakonodavca za ovako diferencijalan pristup dodjeli radijskih frekvencija. Poglavitito zato što ZV izričito navodi samo koncesije kao alat za gospodarsko iskorištavanje općih i javnih dobara u općoj uporabi. Smatramo kako bi zbog ujednačenosti pravnog sustava, ali i zbog javne važnosti RF-spektra, zakonodavac trebao propisati isključivo koncesijsko korištenje RF-spektra u ZEK-u. Poglavitito zato što su prijašnji zakoni koji su uređivali istu materiju

¹⁰¹ NN 143/12.

poznawali koncesije, a ne dozvole.¹⁰² O prednostima koncesije nad upravnim aktom kao alatom za korištenje javnih dobara od općeg interesa piše i Popovski. Navodi kako u okolnostima kada je raspolaganje javnim dobrom od strateškog, odnosno gospodarskog interesa za osobu javnoga prava, upravni akt kao javnopravni instrument koji javnoj vlasti omogućuje iznimno široku dispoziciju preinake i ukidanja upravnopravnog odnosa, prejako izražava autoritet vlasti, a građanskopravni ugovor bi potencijalno mogao ugroziti javni interes.¹⁰³ U takvim slučajevima koncesija predstavlja svojevrstan kompromis, koji nadilazi neadekvatnost upravnog akta i ugovora građanskog prava te omogućuje ostvarivanje željene javne svrhe.¹⁰⁴

Mogućnost dodjele radijskih frekvencija upravnim aktom i koncesijom može dovesti u pitanje zakonsko određivanje RF-spektra kao općeg dobra. Tako Popovski razlikuje načine gospodarskog iskorištavanja javnog dobra u općoj uporabi i općeg dobra. Navodi kako je glavni način raspolaganja javnim dobrom u općoj uporabi dodjela koncesije, ali da je u nekim slučajevima moguće i u obliku koncesijskog odobrenja odnosno upravnog akta.¹⁰⁵ ¹⁰⁶ Za razliku od javnog dobra u općoj uporabi, za gospodarsko korištenje općeg dobra u zakonom propisanim slučajevima moguće je podijeliti koncesiju ili koncesijsko odobrenje.¹⁰⁷

Sukladno svemu navedenom, dva su problema kod definiranja RF-spektra kao općeg dobra. Okvirna direktiva RF-spektar definira kao javno dobro i zakonodavac je u jednom dijelu propisao dodjelu radijskih frekvencija na temelju dozvola (upravnih akata), a u drugom dijelu na temelju koncesije.

Razlike u definiranju RF-spektra u ZEK-u i Okvirnoj direktivi ne vidimo nužno kao nepremostiv problem. Naime, moguće je zamisliti kako prevoditelj Okvirne direktive nije bio upoznat s razlikama u konceptima općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi. Isto tako, bitno je naglasiti kako je koncept općeg dobra rijedak u komparativnim pravnim sustavima,¹⁰⁸ pa je moguće da je to razlog takvog određivanja RF-spektra u Okvirnoj direktivi.

S druge strane, neujednačenost u postupku i načinu dodjele radijskih frekvencija vidimo kao potencijalan problem. Iako smatramo da RF-spektar, sukladno prirodnim svojstvima, pripada općim dobrima, mogućnost dodjele radijskih frekvencija na temelju upravnog akta smješta ga u javna dobra u općoj uporabi. Kako bi riješio nedoumice oko pravne prirode RF-spektra u hrvatskom pravnom

¹⁰² Tako Zakon o telekomunikacijama (NN 122/03, 158/03, 60/04, 70/05) poznaje ugovore o koncesiji za frekvenciju za obavljanje telekomunikacijskih usluga (članak 12.).

¹⁰³ Popovski, A., *op. cit. (bilj. 90.)*, str. 293.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Tako kao primjer korištenja upravnog akta za gospodarenje javnim dobrom u općoj uporabi navodi Zakon o vodama, gdje je propisano da Hrvatske vode odluku o pravima najma, zakupa, služnosti i građenja fizičkih osoba na dijelu dobra radi ostvarenja svojih gospodarskih, odnosno osobnih potreba, donose u upravnom postupku – Popovski, A., *op. cit. (bilj. 90.)* str. 289.

¹⁰⁶ Popovski, A., *op. cit. (bilj. 82.)*, str. 51.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, str. 52.

sustavu, zakonodavac bi trebao propisati koncesije kao jedini način dodjele radijskih frekvencija.

8. ZAKLJUČAK

RF-spektar jest prirodno dobro koje se počinje koristiti tek u posljednjih sto godina. Danas je svakodnevni život nezamisliv bez usluga za čije je pružanje RF-spektar nužan. Stoga je upravljanje njegovim korištenjem i dodjela radijskih frekvencija djelatnost od iznimne važnosti za svaku državu. Kako bi se RF-spektrom moglo upravljati na primjeren način, važno je ustanoviti njegovu pravnu prirodu. Tako je ZEK-om RF-spektar definiran kao prirodno ograničeno opće dobro. Pravo RH poznaje nekoliko vrsta dobara od javnog interesa. To su, uz opće dobro, i dobra od interesa za RH, javno dobro u općoj uporabi, javno dobro u javnoj uporabi i javno dobro u financijskoj imovini. Sukladno definicijama tih dobara u hrvatskom pravnom poretku, smatramo kako treba razlučiti je li RF-spektar opće dobro ili javno dobro u općoj uporabi.

Iako RF-spektar po svojim prirodnim obilježjima spada pod opća dobra, zakonodavac je određivanjem dvojnog načina dodjele prava korištenja radijskih frekvencija (upravni akti i koncesije) doveo u pitanje normativno svrstavanje RF-spektra u opća dobra. Smatramo kako je za ujednačenost pravnog sustava, ali i za primjerenu zaštitu RF-spektra kao općeg dobra, potrebno odrediti koncesije kao jedini način dodjele prava korištenja radijskih frekvencija.

RADIOFREQUENCY SPECTRUM AS A GOOD OF PUBLIC INTEREST

In this paper., the legal nature and regulation of radiofrequency spectrum in the legal system of the Republic of Croatia are analysed. Firstly, there is a technical overview of the radiofrequency spectrum and a historical overview of its use for the purposes of communication. Then, briefly, the international system of harmonising the use of radiofrequency spectrum and the system of harmonising and regulation at the EU level are described. Then, an overview of the determination and regulation of the radiofrequency spectrum in the legal system of the Republic of Croatia follows as does an attempt to provide answers to the question of what types of goods of public interest in Croatia belong to the radiofrequency spectrum.

Key words: *radiofrequency spectrum, electronic communications, administrative law, public good, general good*