



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

Poslovni broj: UsII-173/16-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Lidiје Rostaš-Beroš i Ljilјane Karlovčan-Đurović, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelјa Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg, temelјem generalne punomoći broj , zastupa protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, R. F. Mihanovića 8, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Vođinci, Josipa Jurija Strossmayera 198, koju zastupaju opunomoćenici , odvjetnici , radi inspekcijskog nadzora, na sjednici vijeća održanoј 9. velјače 2017.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se usvaja i sudi:

Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/133, urbroј: 376-10/KT-16-8 (HP) od 26. rujna 2016.

Ova će se presuda objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Osporenim rješenјem tuženika, u postupku po službenoj dužnosti, inspektor elektroničkih komunikacija utvrđuje da je tužitelj infrastrukturni operator i da posjeduje izgrađenu elektroničko-komunikaciјsku mrežu, elektroničko-komunikaciјsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na administrativnom područјu Općine Vođinci, ovdje zainteresirane osobe (točka 1. izreke), te tužitelјu nalaže da u roku od 8 (osam) dana od dana zaprimanja tog rješenјa dostavi tuženiku izrijekom navedene podatke (točka 2. i 3. izreke), uz upozorenјe da će inspektor izreći odgovornoј osobi izvršenika novčanu kaznu od 50.000,00 kn ukoliko ne izvrši naloženo u ostavlјenom roku, odnosno u slućaju dalјnjeg neizvršenјa obvezе da će se izreći nova novćana kazna u dvostrukom iznosu.

Tužitelj je protiv osporenog rješenјa podnio tužbu zbog bitne povrede pravila postupka te pogrešne primјene materijalnog prava.

Nastavno u tužbi iscrpno obrazlaže razloge zbog kojih to rješenje smatra nezakonitim te u bitnom istiće da iako je tuženik dana 29. ožujka 2016. zaprimio zahtjev zainteresirane osobe za utvrđivanјem tužitelјa kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikaciјsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu izgrađenu na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe, a sve u smislu članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“ 152/11. i 151/14.- nadalјe u tekstu: Pravilnik) te bi ishod ovog postupka pred tuženikom trebao biti izdavanјe tužitelјu, kao infrastrukturnom

operatoru, potvrde o pravu puta za predmetne nekretnine, odnosno isplata naknade za pravo puta zainteresiranoj osobi na nekretninama na kojima tužitelj ima postavljenu svoju infrastrukturu i drugu opremu, da temeljem takvog zahtjeva tuženik provodi postupak inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti u čemu nalazi povredu pravila postupka. Također dodaje da se tužitelju rješenjem nalaže niz obveza a potom po službenoj dužnosti i donosi osporeno rješenja kojim se tužitelja utvrđuje infrastrukturnim operatorom te ponovno nalaže, pod prijetnjom izricanja novčane kazne odgovornoj osobi, dostavu opisanih podataka, odnosno dostavu pobliže navedene dokumentacije.

Dakle, iako je postojao zahtjev stranke i to zainteresirane osobe podnesene tuženiku za reguliranje odnosa s tužiteljem glede utvrđivanja infrastrukturnog operatora, osporeno rješenje je doneseno po službenoj dužnosti, u čemu tužitelj nalazi bitnu povredu odredaba upravnog postupka te se s tim u vezi poziva na odredbe članka 40. i 42. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) uz daljnji zaključak da je tuženik ovlašten pokrenuti postupak po službenoj dužnosti isključivo kada je to propisano zakonom te kada je nužno radi zaštite javnog interesa, što da ovdje nije slučaj.

Dodaje s tim u vezi da se postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora, izdavanje potvrde o pravu puta i odlučivanje o nekom novčanom potraživanju ne bi smjelo izjednačiti sa zaštitom javnog interesa, što tuženik čini zbog preširokog tumačenja granica svoje nadležnosti, te da pravo puta tužitelj stječe temeljem zakona i ono djeluje erga omnes što znači da ga je svatko dužan poštovati i nitko ne smije protupravno zadirati i ometati izvršenje tog prava temeljem čega konačno zaključuje da nije postojala osnova za donošenjem rješenja po službenoj dužnosti.

Također tužitelj smatra da su osporenim rješenjem povrijeđene i odredbe članka 98. stavka 3. i 5. Zakona o općem upravnom postupku, jer ostaje nepoznato što je sve točno predmet postupka, kao i osnove i cilj postupka, odnosno što je upravna stvar, pri čemu i stiče kako se inspekcijski nadzor ne bi mogao odnositi na situacije u kojima uopće nije proveden postupak izdavanje potvrde o pravu puta, jer se u postupku ne može ispitati ispunjavanje obveza koje nisu prethodno niti određene. Stoga da iz sadržaja osporenog rješenja nije uopće jasno da li se nad tužiteljem provodi postupak inspekcijskog nadzora ili je riječ o upravnom postupku u kojem pred tuženikom sudjeluju dvije stranke s protivnim interesima, što je suprotno odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Uz to dodaje da mu je s time u vezi onemogućeno da se izjasni u svezi bitnih činjenica i okolnosti u čemu nalazi i povredu odredbe članka 17. stavka 5. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“ 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14. – nadalje u tekstu: ZEK). Pogrešnu primjenu materijalnog prava tužitelj nalazi u tome što inspektor elektroničkih komunikacija tuženika nije bio nadležan za donošenje osporenog rješenja na naprijed opisani način, te dodaje da je prethodno trebalo tužitelja obavijestiti o pokretanju postupka inspekcijskog nadzora te o postojanju zapisnika o inspekcijskom nadzoru s čime međutim tužitelj nije uopće upoznat. Također se poziva i na druge razloge u kojima nalazi postupanje protivno članku 17. stavku 5. ZEK-a sukladno kojem je tužitelju kao stranci u postupku trebalo omogućiti da se očituje o svim bitnim činjenicama uključujući i dostavu potrebne dokumentacije te da predloži dokaze za koje smatra da su od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke.

Nastavno u tužbi tužitelj iscrpno iznosi i druge razloge kojima ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog prava, osobito u dijelu rješenja kojim tužitelj obvezuje tužitelja na dostavu podataka ne samo za nekretnine koje su u vlasništvu/pod upravom zainteresirane osobe, već i za ona opća dobra koja su u naravi pod upravom zainteresirane osobe, što je smatra protivno zakonu, te takva obveza podrazumijeva i značajna novčana sredstva u svrhu angažiranja geodeta koji trebaju obraditi sve čestice na području Općine Vođinci. Uz to

dodaje tužitelj da mu se rješenjem tuženika nalažu obveze koje nisu niti određene a niti potpuno jasne da bi tužitelj mogao po njima postupiti a koje u prilog toj tvrdnji pobliže obrazlaže u točki VII. tužbe.

S obzirom na naprijed izloženo, tužitelj predlaže ovom Sudu da zahtjev usvoji i osporeno rješenje poništi.

Tuženik u odgovoru na tužbu smatra tužbene navode neosnovanim pri čemu se osvrće posebno na navod tužitelja da je premda točno da je postojao zahtjev stranke, ovdje zainteresirane osobe, inspektor donio rješenje po službenoj dužnosti pri čemu međutim tužitelj zaboravlja istaknuti bitnu okolnost da je sukladno odredbama ZEK-a, propisan način postavljanja i korištenja elektroničke komunikacijske mreže i pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga na način da moraju biti udovoljeni svi uvjeti sigurnosti uporabe mreže, cjelovitosti i međusobnog djelovanja elektroničkih komunikacijskih usluga, pa se s tim u vezi poziva i na odredbu članka 112. stavka 1. točke 8. ZEK-a. To pojašnjava znači da u konkretnom slučaju je inspektor temeljem zahtjeva zainteresirane osobe, a sukladno svojim ovlaštenjima, utvrdio da tužitelj ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku mrežu i elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na administrativnom području zainteresirane osobe, pa obzirom se radi o infrastrukturnom operatoru koji raspolaže podacima o vlastitoj infrastrukturi, to je osporenim rješenjem po službenoj dužnosti naložio dostavu podataka koji su neophodni kako bi se zahtjev zainteresirane osobe riješio i reguliralo korištenje općeg dobra i nekretnina drugih na temelju prava puta. Sve to u cilju uspostavljanja uvjeta sigurne uporabe mreže, cjelovitosti mreže i međusobnog djelovanja elektroničkih komunikacijskih usluga na dobrobit krajnjih korisnika usluga.

Uz to tuženik dodaje da se ovdje radi o rješenju koje je procesno pravne naravi, pa nije bilo potrebe provođenja ispitnog postupka, jer je u ovlasti inspektora zahtijevati od tužitelja dostavu svih potrebnih podataka i obavijesti, kao i obavljanje svih drugih radnji koje ocijeni potrebnim u vezi korištenja infrastrukture i sigurnosti mreže. Konačno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra navode tužitelja neosnovanim, tuženik predlaže ovom Sudu da tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, Općina Vođinci, u odgovoru na tužbu u cijelosti se protivi tužbi, tužbenom zahtjevu i navedenim činjenicama u istoj. Poziva se na Stručno mišljenje HAKOM-a od 26. kolovoza 2016. za plaćanje naknade za pravo puta na nekretninama pod upravom jedinica lokalne samouprave, te na rad suca Vrhovnog suda RH, dr. sc. Jadranka Juga („pravni status općih dobara“) a iz kojih, u bitnom, proizlazi da su nerazvrstane ceste i ostale javne površine opće dobro o kojima skrbi i kojima samostalno upravlja jedinica lokalne samouprave te je stoga i aktivno legitimirana za njihovu zaštitu. Smatra da tužitelj podnošenjem tužbe odugovlači donošenje potvrde o pravu puta i izbjegava plaćanje naknade za korištenje općeg dobra i nekretnina u vlasništvu i pod upravljanjem zainteresirane osobe. Ujedno potražuje naknadu troška za sastav odgovor na tužbu.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Odlučujući o tužbi tužitelja u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu, sukladno odredbi članka 31. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.), nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno zbog postupovnih povreda koje su od utjecaja na rješenje predmetne upravne stvari.

Naime, osporeno rješenje se u svom uvodu poziva na odredbe članka 12., 15., 111. i 112. ZEK-a, kojima su određeni regulatorni i drugi poslovi u nadležnosti Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (dalje: Agencija) (članak 12. i 15.), odnosno

poslovi inspekcijskog nadzora u ovlasti inspektora elektroničkih komunikacija (članak 111. i 112.).

Sud, međutim, nalazi da je takvo određivanje nadležnosti za donošenje osporenog rješenja kontradiktorno, a time i suprotno zakonu, jer su ovlasti za postupanje inspektora elektroničkih komunikacija propisane odredbama ZEK-a kojima je reguliran inspekcijski i stručni nadzor (Glava XIII ZEK-a), dok odredba članka 12. ZEK-a daje generalno ovlaštenje Agenciji za postupanje u regulatornim i drugim poslovima, među kojima su i poslovi inspekcijskog nadzora nad primjenom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona (stavak 1. točka 14.), te izdavanje potvrda, odobrenja, posebnih ovlaštenja i drugih akata u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona (stavak 1. točka 18.).

Nadalje, iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je u ovoj stvari odlučeno temeljem zahtjeva zainteresirane osobe, podnesenog u smislu odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a, a prema kojoj odredbi upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od Agencije tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Citiranjem zakonskom odredbom članka 28. ZEK-a određeni su uvjeti pod kojima se smatra da infrastrukturni operator ima pravo puta (stavak 1.), u kojem slučaju Agencija izdaje potvrdu o pravu puta u skladu s odredbama Pravilnika (stavak 2.), a za koje pravo se plaća naknada na način i pod uvjetima propisanim Pravilnikom (članak 29.).

Odredbom članka 17. stavka 1. ZEK-a propisano je da Vijeće Agencije odlučuje u poslovima Agencije iz članka 12. stavka 1. točke 1. do 10. ovoga Zakona, dok je stavkom 3. citirane zakonske odredbe određeno da ravnatelj Agencije odlučuje u drugim poslovima Agencije iz članka 12. stavka 1. i 2. ovoga Zakona koji prema stavku 1. ovoga članka nisu u nadležnosti Vijeća Agencije.

Prema pak odredbi članka 4. stavka 1. Pravilnika, HAKOM (Agencija) izdaje potvrdu o pravu puta u roku od 30 (trideset) dana od zaprimanja potpunog zahtjeva.

Dakle, iz citiranih zakonskih i podzakonskih odredaba, kao i podataka sveza spisa, neprijeporno proizlazi da je predmet ovog postupka postupanje po zahtjevu zainteresirane osobe, usmjerenom na utvrđivanje infrastrukturnog operatora radi plaćanja naknade za pravo puta, a o kojem zahtjevu nije ovlašten odlučivati inspektor elektroničkih komunikacija, već isključivo ravnatelj Agencije.

Prema pak odredbi članka 23. Zakona o općem upravnom postupku, u upravnom postupku postupa službena osoba u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela (stavak 1.), a ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela (stavak 3.).

Dosljedno naprijed navedenom, proizlazi da je za donošenje rješenja po zahtjevu zainteresirane osobe, podnesenom u smislu članka 28. stavka 6. i članka 29. ZEK-a, stvarno nadležna Agencija, dok je osoba ovlaštena za rješavanje o toj upravnoj stvari ravnatelj Agencije.

Inspektor elektroničkih komunikacija pak, kao ovlašteni radnik Agencije (članak 111. stavak 2. ZEK-a), provodi poslove inspekcijskog nadzora, i to isključivo po službenoj dužnosti, te s tim u vezi ima taksativno utvrđene ovlasti propisane člankom 112. ZEK-a, a među koje ne spada vođenje postupka i odlučivanje po zahtjevu zainteresirane osobe podnesenom u smislu članka 28. stavka 6. i članka 29. ZEK-a. Inspektor, naime, u postupku kojeg vodi po službenoj dužnosti ima ovlasti obaviti inspekcijski nadzor kod operatora javnih

komunikacijskih usluga nad primjenom odredaba ZEK-a i propisa donesenih temeljem tog Zakona, te je, ukoliko utvrdi povredu tih propisa, tek tada ovlašten poduzeti odgovarajuće mjere u svrhu usklađenja postupanja nadzirane osobe sa zakonom.

Slijedom izloženog, proizlazi da je u postupku kojeg je ovlašten voditi i donositi odluke ravnatelj Agencije, inspektor elektroničkih komunikacija ne može donositi ni rješenja procesne naravi.

Kako je u konkretnom slučaju osporeno rješenje, suprotno izričitom zakonskom ovlaštenju, donio i potpisao inspektor elektroničkih komunikacija, dakle, osoba koja nije ovlaštena za rješavanje predmetne upravne stvari, to je time počinjena povreda pravila postupka koja je od utjecaja na pravovaljanost donesenog upravnog akta, radi čega se osporeno rješenje već samo iz tog razloga ukazuje nezakonitim.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 9. veljače 2017.

Predsjednica vijeća

Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštena službenik

Tanja Nemčić



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	27.3.2017. 9:27:33
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.
034-07/16-01/61	-04
Uredžbeni broj:	Pril. Vrij.
437-17-3	Spis 0



d1900119

