



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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i mr. sc. Mirjane Juričić, članica vijeća te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatskog Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa

protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Bistra, koju zastupa radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i utvrđivanje naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2019.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/17-11/45, urbroj: 376-10-18-11 od 30. ožujka 2018.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška upravnog spora.
- III. Ova presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Uvodno naznačenim rješenjem tuženika u točki I. izreke utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na nekretninama poblize navedenim u izreci tog rješenja koje se nalaze u k.o. Bistransko Podgorje; Donja Bistra i k.o. Gornja Bistra. U točki II. izreke navedenog rješenja utvrđuje se što čini elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) iz točke I. izreke te se u točki III. izreke tog rješenja tužitelj obvezuje da zainteresiranoj osobi plati visinu naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. izreke u poblize navedenom iznosu te u roku i na način koji su također utvrđeni tim rješenjem.

Tužitelj u tužbi iznosi sve razloge propisane u članku 66. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS) zbog kojih smatra da je osporeno rješenje nezakonito.

Nastavno u tužbi opisuje tijek i predmet ovog postupka, odnosno da je po zaprimljenom zahtjevu zainteresirane Općine Bistra tuženik pokrenuo postupak u kojem je tužitelja utvrdio infrastrukturnim operatorom za EKI izgrađenu na nekretninama u vlasništvu zainteresirane, odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem, sve to u smislu članka 5. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“ 152/11. i 151/14. – dalje:

Pravilnik) te u skladu s člancima 28. i 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“ 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje: ZEK). Dodaje da je tuženik donio zaključak od 31. siječnja 2017. kojim je, pozivajući se na članak 28. stavak 6. ZEK-a, tužitelju naložio niz obveza usmjerenih na utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, u skladu s kojim je tužitelj postupio u cijelosti i dostavio tražene podatke. Nakon toga je donio osporeno rješenje koje tužitelj smatra nezakonitim, iz niže navedenih razloga.

Prije svega ističe da nije na nedvojben način utvrđeno koje se nekretnine nalaze u vlasništvu zainteresirane Općine Bistra niti je jasno da li je takav vlasnički status postojao u kontinuitetu, odnosno kroz cijelo razdoblje za koje se priznaje pravo na naknadu. Već iz tog razloga je, smatra, rješenje tuženika doneseno protivno odredbi članka 28. stavka 6. ZEK-a, a uz to dodaje da je sporno pitanje i da li je takav status postojao u vrijeme zaprimanja zahtjeva zainteresirane. To stoga jer je zainteresiranoj priznato pravo na naknadu upravo od dana zaprimanja zahtjeva, jer bi u slučaju protivnog utvrđenja značilo da je zainteresiranoj priznato pravo i za dio razdoblja kada nije bila vlasnik pojedinih nekretnina, a što bi bilo protivno odredbama ZEK-a. Tvrdi da te činjenice nisu nedvojbeno utvrđene, a vlasničkopravni status pojedinih nekretnina nije niti mogao biti nesporno utvrđen na temelju zemljišno-knjižnih izvadaka koji su bili relevantni samo u vrijeme kada su izdani. Stoga da aktualni zemljišno-knjižni izvadci nisu mogli biti podloga za zaključak da je zainteresirana Općina Bistra vlasnik svih nekretnina kroz cijelo razdoblje za koje joj je priznata naknada, već se takva činjenica mogla utvrditi samo na temelju povijesnih zemljišno-knjižnih izvadaka.

Osim navedenog propusta glede utvrđivanja bitnih činjenica, ukazuje i na druge propuste, osobito u odnosu na određivanje obveze tužitelju na naknadu za pravo puta na nerazvrstanim cestama. Pri tome se poziva na odredbe Zakona o cestama, prema kojima na nerazvrstanoj cesti nije moguće zasnovati nikakvo drugo pravo, osim prava služnosti i prava građenja, osim nespornog utvrđenja titulara vlasništva na nerazvrstanim cestama, smatra da je prethodno tome bilo nužno nedvojbeno utvrditi da je riječ upravo o takvoj vrsti nekretnine. Time bi se isključila bilo kakva dvojba o tim pitanjima, a u prilog takvoj tvrdnji se poziva i na stajalište koje je izrazio Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi poslovni broj: UsII-8/17.

Dodaje da je između tužitelja i zainteresirane Općine Bistra sklopljen ugovor T45-106/2011 o osnivanju prava služnosti na javnim površinama (dalje: Ugovor o služnosti) kojim su ugovorne stranke uredile međusobne odnose glede pristupa i korištenja javnih površina Općine Bistra za potrebe gradnje, polaganja, održavanja, razvoja i korištenja EKI. Nadalje, da je na temelju navedenog ugovora tužitelj zainteresiranoj plaćao ugovoren iznos naknade za služnost, što nije niti sporno, a tek godinu dana nakon što je pokrenut postupak pred tuženikom je zainteresirana dopisom od 2. ožujka 2018. otkazala Ugovor o služnosti, što znači da je u trenutku pokretanja postupka taj Ugovor bio na snazi. S time u vezi dodaje da obveza plaćanja naknade za pravo puta postoji samo u slučaju ukoliko nema uređenog (ugovornog) odnosa koji je, smatra tužitelj, poseban pravni temelj korištenja nekretnine, a za koje korištenje se plaća posebna naknada. Takvo tumačenje, smatra tužitelj, proizlazi iz članka 2. stavka 1. točke 21. ZEK-a, a dodatno osporava i da je Ugovor o služnosti prestao otkazom, pri čemu premda smatra da otkaz ne proizvodi pravne učinke, zaključuje svakako otkaz Ugovora ne može imati učinke unatrag, već samo za buduće razdoblje.

Stajalište tuženika protivno tome smatra pogrešnim, pri čemu se poziva i na odredbu članka 8. stavka 4. Pravilnika, a također smatra da je tuženik pogrešno ocijenio pravnu prirodu navedenog Ugovora, pozivajući se pri tome i na odredbe Zakona o obveznim odnosima kao i odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Prije svega tužitelj

ističe da je riječ o ugovoru koji se prema svojoj prirodi ne može otkazati od strane vlasnika poslužne nekretnine niti zainteresirana Općina Bistra može jednostrano spriječiti ostvarenje cilja i svrhe ugovora o služnosti, a to je uknjižba prava služnosti u zemljišnim knjigama. Dakle, tužitelj zaključuje da takav ugovorni odnos može prestati samo u skladu s odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje: ZV).

Iz naprijed navedenog daljnji je zaključak tužitelja da u konkretnom slučaju pravo služnosti postoji neovisno o navedenom otkazu, a tumačenje suprotno tome da dovodi do pogrešne primjene materijalnog prava. S time u vezi se tužitelj poziva i na stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske izraženo u presudi poslovni broj: UsII-130/17, prema kojem prije nego je ugovor o služnosti raskinut, nema mjesta da o istoj pravnoj stvari odlučuje tuženik donošenjem rješenja u skladu s odredbama ZEK-a. Stoga, a kako tužitelj osporava da je Ugovor o služnosti prestao postojati, zaključuje da prema navedenoj sudskoj praksi nije bilo mjesta za donošenje tuženikovog rješenja. To tim više jer nije sporno među strankama da je u konkretnom slučaju ugovorni odnos postojao u vrijeme podnošenja zahtjeva zainteresirane tuženiku i u vrijeme pokretanja postupka.

Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je osporeno rješenje zakonito iz razloga navedenih u tom rješenju, a tužbeni navodi neosnovani pa predlaže da Sud na temelju članka 57. ZUS-a tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu prije svega navodi da je činjenično stanje u postupku pravilno i potpuno utvrđeno, odnosno da je nesporno utvrđeno da je Općina Bistra vlasnik na predmetnim nekretninama obuhvaćenim osporenim rješenjem i to kroz cijelo razdoblje u kontinuitetu, u odnosu na koje joj je priznato pravo na naknadu. Tvrdi da takav zaključak proizlazi temeljem cjelokupne dokumentacije koja prileži spisu predmeta, a da tijekom postupka niti jedna od stranaka nije dovela u pitanje vjerodostojnost dostavljenih dokaza i istinitost podatka koji dostavljena dokumentacija sadrži.

Dodaje da nije jasan stav tužitelja niti o potrebi uvida u povijesne zemljišno-knjižne izvratke, jer priloženi zemljišno-knjižni izvadci upravo dokazuju vlasništvo zainteresirane na svim obuhvaćenim nekretninama, a da je tužitelj upoznat s činjenicom na kojim nekretninama se nalazi njegova infrastruktura, dakle u odnosu na koje nekretnine je zainteresirana podnošenjem zahtjeva tražila plaćanje naknade. Stoga da je već tijekom postupka tužitelj mogao prigovoriti načinu utvrđenja činjeničnog stanja, odnosno dostaviti dokaze za čestice za koje smatra da nisu u vlasništvu ili pod upravljanjem zainteresirane Općine Bistra. Čak što više, dodaje da bi način postupanja koji sugerira tužitelj u tužbi doveo do pravne nesigurnosti i nemogućnost konačnog utvrđivanja pravnog statusa nekretnina, koji se u svakom trenutku može promijeniti, a tvrdnju da je do promjene došlo ničim ne potkrjepljuje tužitelj niti uz tužbu dostavlja u prilog tome odgovarajuće dokaze.

Također u osvrtu na primjenu odredaba Zakona o cestama i načinu utvrđivanja statusa takvih nekretnina, zainteresirana nastavno u odgovoru na tužbu iscrpno tumači pojam nerazvrstanih cesta u postupku ostvarenja naknade za pravo puta, zaključujući da u konkretnom slučaju odredbe Zakona o cestama nisu od odlučnog značaja za priznavanje naknade za pravo puta, već je to pravo uređeno odredbama ZEK-a i Pravilnika pa s obzirom da se radi o potpuno različitim pravnim odnosima, jer naknada za pravo puta predstavlja zakonsko ograničenje prava vlasništava pa stoga nije u suprotnosti s odredbama Zakona o cestama. Dakle, obveza plaćanja takve naknade odnosi se na sve nekretnine na kojima je izgrađena EKI, neovisno o pravnom statusu tih nekretnina, koje stajalište je već izraženo u nizu odluka ovog Suda.

Također da se ovaj Sud izjasnio i po pitanju evidentiranja nerazvrstanih cesta smatrajući da to pitanje nije odlučno za stjecanje statusa nerazvrstane ceste, što konačno znači da ceste koje na dan stupanja na snagu Zakona o cestama (28. srpnja 2011.), a koje nisu razvrstane kao javne ceste, temeljem zakona postaju javno dobro u općoj uporabi neovisno o postojećem upisu u zemljišnoj knjizi. U prilog utvrđenja tih činjenica je zainteresirana osoba tijekom postupka dostavila sve potrebne dokaze kojima dokazuje status i vlasništvo nerazvrstanih cesta, a koje dokaze tužitelj tijekom postupka nije osporavao.

Konačno se zainteresirana osvrće i na značaj Ugovora o služnosti u ovom postupku, smatrajući da nije od značaja za ishod ove stvari niti je to pitanje odlučno u postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Stoga da niti postojanje ugovornog odnosa kojim je zasnovano pravo služnosti nije zapreka za pokretanje postupka utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu zainteresirane. Stoga da postojanje takvog ugovora uopće nije pravno odlučna činjenica koju je tuženik trebao posebno utvrditi u postupku rješavanja predmetne upravne stvari.

Dodaje da se u smislu odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, služnost osniva isključivo upisom u zemljišne knjige (osim ukoliko zakon drugačije ne propisuje) pa osim što pravo služnosti u konkretnom slučaju nije upisano u zemljišnim knjigama pa time nije niti osnovana, dodaje da nisu pobliže u Ugovoru o služnosti definirane nekretnine na kojima se osniva služnost niti postojanje takvog ugovora može biti zapreka za provođenje postupka i utvrđenje naknade za pravo puta.

Zainteresirana dodaje da nema zapreke u smislu ovdje mjerodavnih propisa da se ne bi mogla plaćati naknada u odnosu na istu, točno određenu nekretninu i po osnovi naknade za pravo puta i po osnovi Ugovora, u kojem slučaju bi se takva činjenica trebala uzeti u obzir, odnosno ukoliko se plaća naknada s druge osnove za istu česticu tada se ne bi mogla utvrditi i naknada za pravo puta u odnosu na tu česticu. Međutim, to ne znači da bi se trebao raskinuti ili otkazati Ugovor, odnosno da se ne bi moglo donijeti rješenje o naknadi uz postojeći Ugovor o služnosti.

Stoga, a kako u predmetnom Ugovoru nisu navedene niti definirane određene čestice za koje se osniva pravo služnosti, zaključuje da tim više nema zapreke za donošenje rješenja tuženika, a da je tuženik već umanjio iznos naknade za pravo puta za iznos koji je zainteresirana primila s osnove navedenog Ugovora o služnosti.

Iz naprijed navedenih razloga, zaključuje da predmetni Ugovor uopće nije odlučan za donošenje odluke u ovoj stvari.

Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev tužitelja odbije u cijelosti.

Također traži i naknadu troška upravnog spora u pobliže navedenom iznosu.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Rješenje tuženika je doneseno pozivom na odredbu članka 28. stavka 6. ZEK-a kojom je propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od tuženika tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ZEK-a te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta. Iz navedene odredbe slijedi da je zahtjev ovlašten podnijeti upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine što znači da činjenice u odnosu na vlasništvo nekretnine, odnosno utvrđenje upravitelja općeg dobra, u upravnom postupku moraju biti pravilno i potpuno utvrđene jer su od bitnog značaja za pravilnu primjenu ovdje mjerodavnog materijalnog prava, a time i za donošenje zakonite odluke.

U konkretnom slučaju, ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo jer prethodno tome nije nedvojbeno utvrdio da

je zainteresirana osoba na dan podnošenja zahtjeva bila vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih u osporenom rješenju, odnosno da je činjenica titulara vlasništva bila nesporno utvrđena kroz razdoblje za koje je zainteresiranoj priznato pravo na naknadu i to u kontinuitetu.

Suprotno tužbenom navodu, tuženik je pitanje da li je zainteresirana kroz cijelo razdoblje u odnosu na koje joj je priznata naknada, bila i ostala vlasnikom predmetnih nekretnina, na nesporan način utvrdio na temelju cjelokupne dokumentacije spisa predmeta i priloženih dokaza, uključujući i zemljišno-knjižne izvratke. Točnost i istinitost podataka koje sadrži priležeća dokumentacija, tužitelj niti tijekom postupka, a ničim niti u tužbi nije učinio spornim.

Također, ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo u odnosu na dio obuhvaćenih nekretnina, u odnosu na koje je utvrđen status nerazvrstanih cesta, jer se, protivno tome, tuženik osnovano poziva na odredbe Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.). Tim Zakonom je u odredbi članka 101. stavka 1. propisano da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, iz čega slijedi zaključak da su nerazvrstane ceste na dan donošenja tog Zakona (28. srpnja 2011.) ex lege postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave. To nadalje znači da je upis u zemljišne knjige takvih nekretnina deklaratorne naravi, jer se, u skladu s odredbama članka 131., 132. i 133. Zakona o cestama, upisi vlasništva na takvim nekretninama provode po službenoj dužnosti.

Stoga niti okolnost da li je zainteresirana na tim nekretninama bila upisana kao vlasnik u zemljišnim knjigama nije odlučna za rješenje predmetne upravne stvari niti je sporno da je zainteresirana ovlaštenik prava na naknadu i u odnosu na takve nekretnine, a takvo stajalište je već izraženo u niz odluka ovog Suda. Također je i status tih nekretnina nesporno utvrđen temeljem cjelokupne dokumentacije koja prileži spisu predmeta. Kako je već rečeno pravilnosti takvih podataka sadržanih u dokumentaciji tužitelj nije prigovarao tijekom postupka, a takvu tvrdnju ne potkrjepljuje niti u tužbi.

U odnosu na prigovor tužitelja da nije u obvezi plaćati naknadu za pravo puta jer sa zainteresiranom osobom ima sklopljen ugovor o osnivanju prava služnosti, valja reći da se u konkretnom slučaju radi o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine, a u kojem postupku se utvrđuje i obveza infrastrukturnom operatoru na plaćanje naknade za pravo puta. S tim u vezi valja reći da spisu predmeta, osim navedenog Ugovora o osnivanju prava služnosti od 15. studenoga 2011., prileži i Potvrda zainteresirane Općine Bistra o plaćenim naknadama na temelju tog Ugovora za 2017. i 2018. godinu, a da je visina naknade za pravo puta na poblize navedenim nekretninama iz točke I. izreke umanjena za iznos naknade plaćen zainteresiranoj s osnove toga Ugovora.

Stoga, iako je postojanje Ugovora u smislu odredbe članka 8. stavka 4. Pravilnika, uvjet za prestanak obveze plaćanja utvrđene naknade za pravo puta, navedena činjenica postojanja Ugovora o služnosti, prema ocjeni ovog Suda, u predmetnom slučaju nije od značaja, niti je odlučna za utvrđivanje obveze plaćanja naknade za pravo puta.

K tome valja reći da uzimajući u obzir i izjavu zainteresirane o otkazu Ugovora i prema ocjeni ovog Suda, što zaključuje i tuženik okolnosti konkretnog slučaja dovode do zaključka da ne postoji drugo pravo na nekretninama, koje bi predstavljalo zapreku za utvrđivanje naknade o pravu puta u ovom postupku. S time u vezi pravilno zaključuje tuženik da Ugovor o služnosti, s obzirom na navedene okolnosti, nakon raskida više ne proizvodi pravne učinke, odnosno nije od značaja za donošenje odluke u predmetnoj stvari.

Na temelju naprijed iznesenog, ovaj Sud je rješenje tuženika ocijenio zakonitim, kako u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja, tako i u pogledu primjene materijalnog i postupovnog prava, a tužbene navode u cijelosti neosnovanima.

Slijedom navedenog je valjalo, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao pod točkom I. izreke presude.

Odluka o naknadi troška upravnog spora (točka II. izreke) je donesena na temelju odredbe članka 79. stavka 1. ZUS-a. Naime, ovaj Sud zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška nije ocijenio opravdanim, jer sadržaj odgovora na tužbu, odnosno izneseni razlozi nisu utjecali na ishod ovog upravnog spora.

Odluka o objavi presude (točka III. izreke) utemeljena je na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu, 30. siječnja 2019.

Predsjednica vijeća:
Sanja Štefan, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenik



REPUBLIKA HRVATSKA		
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA ZA MREŽNE DJELATNOSTI		
Primljeno:	17.5.2019. 8:25:12	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/18-01/70	376-08	
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-19-3	Spis	0

