



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

Poslovni broj: UsII-20/18-5

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 Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Slavice Marić-Okičić i Biserke Kalauz, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Josipa Petkovića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Vrbanja, Trg dr. F. Tuđmana 1, Vrbanja, koju zastupa opunomoćenik radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i određivanja naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 27. ožujka 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-344-03/17-11/31, urbroj: 376-10-17-13 od 19. prosinca 2017.

II Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

III Ova presuda objavit će se u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu izgrađenu na česticama navedenim u točki I. izreke u k.o. Vrbanja u vlasništvu zainteresirane osobe Općine Vrbanja (točka I izreke). U točki II izreke rješenja utvrđeno je da elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu iz točke I čini 1709,72 m trase kabelske kanalizacije koja zauzima površinu 1709,72 m², te 9.453,80 m trase elektroničko komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničko komunikacijskih vodova koja zauzima površinu od 4.727,01 m² te 14 stupova i 17 prihvata. Točkom III izreke rješenja utvrđena je visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I u iznosu od 52.370,72 kn godišnje, koju je tužitelj obvezan plaćati zainteresiranoj osobi počevši od 12. siječnja 2017.

Protiv citiranog rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu zbog svih zakonom propisanih razloga. U tužbi iznosi tijek postupka i opisuje postupanje tuženika po zahtjevu zainteresirane osobe za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (u daljnjem tekstu: EKI), koji je zainteresirana osoba podnijela kao vlasnik odnosno upravitelj nekretnina na kojima je izgrađena EKI. Tužitelj prigovara što je u konkretnom slučaju primijenjen Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine", broj:

95/17. – dalje: Pravilnik/17.), koji je na snagu stupio tijekom trajanja upravnog postupka dana 30. rujna 2017. Mišljenja je da je tuženik, primijenivši izmijenjenu materijalnopravnu odredbu članka 5. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, prema kojoj se naknada utvrđuje za razdoblje od zaprimanja zahtjeva, a koja nije bila na snazi u vrijeme pokretanja predmetnog upravnog postupka, pogrešno primijenio materijalno pravo, jer se u upravnom postupku uvijek primjenjuje materijalno pravo koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja postupka. Navodi da u prilog tih tvrdnji govore završne odredbe novog Pravilnika, praksa Ustavnog suda RH, praksa Europskog suda za ljudska prava, praksa suda Europske unije te praksa samog Visokog upravnog suda, kao i pravno mišljenje izvanrednog profesora s Katedre za građansko pravo, Pravnog fakulteta u Zagrebu. Ističe da odredba članka 5. stavka 4. novog Pravilnika nije postupovna odredba odnosno postupovno pravilo koje se sukladno ustaljenim pravnim stajalištima primjenjuju na postupke u tijeku trenutačno, te da odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 nije moguće drugačije interpretirati nego na način da će se postupci započeti po starom Pravilniku dovršiti prema postupovnim, a ne i materijalnopравnim odredbama novog Pravilnika. Tužitelj nadalje ističe da u ovom postupku nije nedvojbeno utvrđeno da je Općina Vrbanja na dan zaprimanja zahtjeva 12. siječnja 2017. kao i u čitavom razdoblju do donošenja rješenja bila vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih osporenim rješenjem, te da za pravilnu primjenu odredbe članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje: ZEK) nije mjerodavno faktično već zemljišnoknjižno stanje, kako je to zaključeno i u brojnim presudama ovoga Suda, budući da ta odredba ovlašćuje isključivo vlasnika nekretnine odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđenja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta. Smatra da zemljišnoknjižni izvadci koje je dostavio tuženiku radi utvrđivanja aktivne legitimacije zainteresirane osobe i njezina vlasničko pravnog statusa, odražavaju činjenično i pravno stanje nekretnina u zemljišnim knjigama samo na dane kada je izvršena provjera u veljači 2017. Smatra da je za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja bilo nužno u trenutku donošenja rješenja izvršiti uvid u povijesne zemljišno knjižne izvadke, koji pored sadašnjeg stanja nekretnine i upisanih knjižnih prava, sadrže i sve promjene koje su tome prethodile, što je u ovom slučaju izostalo, tako da je tuženik povrijedio načelo utvrđivanja materijalne istine. Pored toga, tužitelj smatra da u konkretnom slučaju nije pravilno utvrđen dan podnošenja zahtjeva, odnosno dan zaprimanja urednog zahtjeva zainteresirane osobe, što je nužno za određivanje obveze plaćanja naknade. Mišljenja je da se zahtjev općine ne može smatrati urednim u smislu članka 5. stavka 2. Pravilnika/17, jer ne sadrži sve tamo navedene sastavnice, te se općina nije aktivno legitimirala i zahtjev je postavljen na način da se po njemu nije moglo postupati i voditi upravni postupak. Navodi nadalje da se najranijim danom zaprimanja urednog zahtjeva u smislu članka 40. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. – dalje: ZUP) može smatrati 10. veljače 2017., kada je općina dopunila zahtjev, nakon čega je tek tuženik zaključkom od 13. veljače 2017. tužitelju naložio niz obveza u svrhu utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi.

Na temelju članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), tuženik i zainteresirana osoba pozvani su da dostave odgovor na tužbu.

U odgovoru na tužbu tuženik u bitnom navodi da je, uz primjenu prijelazne odredbe kojom je propisano da se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršavaju po odredbama novog Pravilnika, pravilno primijenjeno materijalno pravo u konkretnom slučaju i naknada za pravo puta određena prema članku 5. stavku 4. Pravilnika/17 za razdoblje od zaprimanja

zahtjeva na dalje. Mišljenja je da se o nedopuštenom povratnom djelovanju materijalnog propisa radi samo u slučajevima kada nema prijelazne odredbe po kojoj bi trebalo postupiti, te da u konkretnom slučaju nije riječ o povratnom djelovanju Pravilnika/17, koje nije dopušteno prema članku 90. Ustava Republike Hrvatske, budući da pravo na naknadu za pravo puta ne proizlazi iz Pravilnika/17 niti iz rješenja tuženika, već iz članka 28. stavka 1. i članka 29. stavka 1. ZEK-a, kojim Zakonom nije izričito propisano od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Pravilnik/17 ne bi se, zbog zabrane povratnog djelovanja, mogao primjenjivati kada bi se njime mijenjali pravni odnosi koji su nastali prije njegova stupanja na snagu. Međutim, niti ranije važećim Pravilnikom, niti Pravilnikom/17 ne mijenjaju se pravni odnosi između vlasnika nekretnine i infrastrukturnog operatora. Navodi da je osporavano rješenje ispravno doneseno temeljem članka 28. stavka 6. ZEK-a te uz primjenu članka 5. stavka 5. Pravilnika, koja izričito propisuje da se u postupcima iz ovog članka ne izdaje potvrda o pravu puta. Tuženik smatra neosnovanim tužiteljev prigovor o pogrešno odnosno nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju u vezi s vlasništvom nekretnina koje su obuhvaćene osporavanim rješenjem, jer da je činjenično stanje u provedenom postupku ispravno utvrđeno temeljem dokaza koje je tužitelj dostavio u spis (geodetski elaborat katastra vodova za cjelokupnu EKI, za trase kabela, trase kabela u zemlji bez kabela, trase kabela u zemlji bez kabela i trase nadzemnih kabela na cijelom administrativnom području podnositelja zahtjeva, popunjena tablica 1 u kojoj su navedeni popis katastarskih čestica te vlasnika tih čestica i površina koje zauzima EKI razvrstana po vrstama nekretnina, izvadci iz zemljišnih knjiga i kompletan elaborat za pravo puta), a koje činjenice je potvrdio i podnositelj zahtjeva, tako da je u postupku utvrđeno da se iste u potpunosti podudaraju sa česticama koje je tužitelj naznačio da su u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Navodi nadalje da podnositelj zahtjeva niti tužitelj nisu tijekom postupka dovodili u pitanje utvrđeno stanje vlasništva na predmetnim česticama, niti su dostavili dokaze iz kojih bi bilo vidljivo da postoje određene promjene, te je rješenje doneseno na temelju postojećih dokaza u spisu. Smatra da je tužitelj, kojem je poznato na kojim česticama se nalazi njegova infrastruktura i za koje čestice podnositelj zahtjeva traži plaćanje naknade, tijekom postupka mogao iskoristiti sve prigovore i dostaviti dokaze koje je smatrao relevantnim. Napominje pri tome da je nesporno da se tužitelj cijelo vrijeme postupka, pa i prije podnošenja zahtjeva, koristi nekretninama koje su predmet ovog postupka i na njima ostvaruje pravo puta, te da je obveza na plaćanje naknade za pravo puta na nekretninama kojima prolazi EKI tužitelja nesporna. Također smatra neosnovanim prigovor tužitelja glede urednosti zahtjeva zainteresirane osobe zbog nedostatka aktivne legitimacije, jer tužitelj zapravo pogrešno povezuje ovlaštenje za pokretanje postupka tj. aktivnu legitimaciju podnositelja zahtjeva, s dokazivanjem osnovanosti navoda iz zahtjeva. Navodi da je zahtjev podnositelja od 12. siječnja 2017. uredan, jer je iz sadržaja zahtjeva i dostavljenih priloga razvidno tko je podnositelj zahtjeva, za kojeg se operatora pretpostavlja da je infrastrukturni operator i za koje područje se traži provođenje postupka iz članka 28. stavka 6. ZEK-a. Kako je osporeno rješenje zakonito, predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu navodi da je pravno tumačenje tužitelja da pravo na naknadu za pravo puta vlasniku nekretnine pripada tek od dana izdavanja potvrde o pravu puta, pogrešno. Navodi da je pravo puta koje opisuje ZEK u pravnom smislu služnost nužnih vodova na čije osnivanje se na odgovarajući način primjenjuju pravila nužnim prolazima (članak 225. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima). Citira ranije važeće i izmijenjene odredbe ZEK-a koje se primjenjuju na rješavanje predmetne upravne stvari (članak 28. i članak 29.), te smatra da je prema tim odredbama nesporno obveza plaćanja naknade za pravo puta nastala 1. srpnja 2008. godine, a da je bitno razlikovati trenutak nastanka obveze plaćanja naknade od trenutka dospelosti plaćanja te naknade. Također navodi

da odluke HAKOM-a imaju deklaratoran karakter, jer se takovom odlukom zapravo samo utvrđuje već postojeća količina i vrsta infrastrukture, kao i visina naknade koja je već određena Pravilnikom. Iznoseći svoje tumačenje mjerodavnih zakonskih odredaba smatra pogrešnim određivanje plaćanja naknade samo za ubuduće tj. za vrijeme nakon podnošenja zahtjeva vlasnika nekretnine, te da u konkretnom slučaju jedino zainteresirana osoba može biti nezadovoljna rješenjem tuženika, ali nikako tužitelj, jer je naknada određena samo za 2017. godinu. Ističe pri tome da, međutim nema razloga pobijati osporeno rješenje HAKOM-a, zbog toga što je protiv tužitelja pokrenula pred redovnim sudom parnični postupak u okviru kojeg potražuje naknadu za pravo puta od 2008. do zaključno 2017. godine. Navodi da je općina vlasnica nekretnina obuhvaćenih osporavanim rješenjem, te da je tužitelj sam dostavio vlasničke listove koji su relevantni za donošenje odluke, a koji su sukladno članku 7. i 8. Zakona o zemljišnim knjigama javne isprave, pa se presumira da istinito i potpuno odražavaju činjenično i pravno stanje zemljišta. Navodi da tužitelj niti uz tužbu ne dostavlja nove vlasničke listove iz kojih bi se moglo zaključiti da je došlo do promjene vlasničkog stanja nekretnina, te da tuženik kao upravno tijelo nema razloga odlučiti na drugačiji način. Pri tome napominje da, čak da je u međuvremenu i došlo do promjene vlasništva na nekretninama, postoje vrlo jasne odredbe Zakona o vlasništvu i Zakona o obveznim odnosima koje uređuju prava novog vlasnika, pa navedeni razlog pobijanja rješenja tuženika smatra bespredmetnim. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev odbije. Traži naknadu troškova upravnog spora za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 3.125,00 kn.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Osporavano rješenje doneseno je na temelju članka 28. stavka 6. ZEK-a kojim je propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred agencijom pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. toga Zakona te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta.

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

Iz spisa tuženika proizlazi da je tuženik 12. siječnja 2017. zaprimio zahtjev zainteresirane osobe za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za EKI koja je izgrađena na području zainteresirane osobe – Općine Vrbanja i određivanje naknade za pravo puta, odnosno donošenje odluke sukladno svojoj nadležnosti, a u podnesku zaprimljenom 10. veljače 2017. zahtjev je dopunjen dodatnim očitovanjem zainteresirane osobe glede načina određivanja visine naknade za pravo puta primjenom članka 7. stavka 1. Pravilnika. S obzirom na spisu priloženi zahtjev, prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno utvrdio dan podnošenja zahtjeva u konkretnom slučaju, a time i početak razdoblja za koje je zainteresiranoj osobi određena naknada za pravo puta, nije osnovan.

Prema stanju spisa proizlazi da je tuženik u povodu navedenog zahtjeva zainteresirane osobe proveo postupak u kojem su pribavljeni svi potrebni dokazi za utvrđivanje činjeničnog stanja, te nije sporno da su odlučne činjenice utvrđene temeljem dokaza koje je tužitelj dostavio u spis, a na traženje tuženika. Nakon tako provedenog postupka tuženik je donio osporavano rješenje kojim je utvrđeno da je tužitelj infrastrukturni operator za EKI i drugu povezanu opremu izgrađenu na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe te utvrdio

godišnju naknadu za pravo puta na način da su zbrojene sve pojedinačne naknade definirane člankom 7. stavkom 1. Pravilnika, sukladno kategorizaciji nekretnina iz članka 6. stavka 2. istog Pravilnika.

U vrijeme podnošenja zahtjeva bio je na snazi Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine", broj: 152/11. i 151/14. – dalje: Pravilnik/11), kojim je u članku 5. bilo propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred HAKOM-om pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI i drugu povezanu opremu na nekretninama iz članka 2. stavka 1. toga Pravilnika, pri čemu upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ima pravo odabrati hoće li se visina naknade za pravo puta odrediti na način kako je to određeno stavcima 1. ili 5. članka 7. toga Pravilnika. Po utvrđivanju infrastrukturnog operatora na temelju članka 2. Pravilnika i visine naknade za pravo puta, HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru. Potvrdu HAKOM ne izdaje ako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ugovore korištenje općeg dobra ili vlastitih nekretnina s infrastrukturnim operatorom putem drugih važećih propisa. Prema članku 4. stavku 3. Pravilnika/11, infrastrukturni operator mora vlasniku nekretnine, odnosno upravitelju općeg dobra dostaviti presliku potvrde o pravu puta i izvadak iz Tablice 1 koji se na njega odnosi u roku od 30 dana od zaprimanja potvrde te početi plaćati naknadu utvrđenu u Tablici 1. Obveza plaćanja se računa od dana izdavanja potvrde o pravu puta.

Pravilnik/17, koji je stupio na snagu 30. rujna 2017., dakle u tijeku upravnog postupka koji je prethodio ovom upravnom sporu, izmijenio je članak 5. Pravilnika/11 propisujući da će kod utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine, HAKOM za razdoblje od zaprimanja zahtjeva rješenjem utvrditi infrastrukturnog operatora, količinu i vrstu elektroničke komunikacijske infrastrukture koja je izgrađena na nekretninama iz stavka 1. te visinu godišnje naknade za pravo puta. Člankom 9. stavkom 2. Pravilnika/17 propisano je da će se postupci započeti po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta dovršiti po odredbama ovog Pravilnika.

Iz dokumentacije koja prileži spisu predmeta proizlazi da je tuženik u povodu zahtjeva zainteresirane osobe, nakon što su prikupljeni svi potrebni podaci, utvrdio visinu naknade za pravo puta koja je određena od dana podnošenja zahtjeva.

Suprotno navodima tužitelja, iako u vrijeme podnošenja zahtjeva nije bio na snazi Pravilnik/17, s obzirom na prijelaznu odredbu članka 9. stavka 2. toga Pravilnika, u konkretnom je slučaju trebalo primijeniti navedeni Pravilnik, kao što je tuženik i učinio. Stoga, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, ovaj Sud ne nalazi osnovanim tužiteljev navod o pogrešnoj primjeni materijalnog prava.

Polazeći od mjerodavnog članka 28. stavka 6. ZEK-a koji ovlašćuje vlasnika nekretnine, odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđenja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta koju je infrastrukturni operator dužan plaćati, u konkretnom je slučaju za svaku česticu koja je obuhvaćena zahtjevom bilo potrebno utvrditi tko je vlasnik odnosno tko njome upravlja. S obzirom na spisnu priložene zemljišnoknjižne izvadke koji se odnose na nekretnine obuhvaćene osporavanim rješenjem, kao i Tablicu 1, ovaj Sud nalazi da je u postupku dokazano da je zainteresirana osoba vlasnik čestica obuhvaćenih osporenim rješenjem odnosno da je činjenično stanje pravilno utvrđeno na temelju postojećih dokaza u spisu, zbog čega tužiteljev prigovor u tom smislu nije moguće prihvatiti. Tuženik osnovano navodi da u tijeku postupka, niti uz tužbu nisu dostavljeni dokazi iz kojih bi bilo vidljivo da postoje određene promjene glede vlasničkog statusa predmetnih nekretnina. Stoga općeniti navodi tužbe, kojima tužitelj izražava sumnju glede vlasništva zainteresirane osobe na predmetnim nekretninama u tijeku

cijelog razdoblja za koje je određena naknada, ne dovode u sumnju istinitost podataka priloženih spisu i pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja.

Slijedom iznesenog, prema ocjeni ovoga Suda, osporenim rješenjem donesenim na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i sukladno mjerodavnim odredbama ZEK-a i Pravilnika, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Kako, s obzirom na sve naprijed izneseno, odgovor zainteresirane osobe na tužbu nije imao utjecaja na tijek spora, zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova spora je odbijen.

Iz navedenih razloga valjalo je na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u točki I izreke.

Točka II izreke temelji se na članku 79. stavku 6. ZUS-a, a točka III izreke na članku 14. stavku 8. ZEK-a.

U Zagrebu 27. ožujka 2019.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštena službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	13.6.2019. 8:59:35	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/18-01/18	376-08	
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-19-3	spis	0



d2291663