



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

Poslovni broj: UsII-36/18-5

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 sutkinja toga suda Dijane Vidović, predsjednice vijeća, Biserke Kalauz i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojega zastupa opunomoćenica , temeljem generalne punomoći, broj: Su-511/2013, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM), Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Okrug, Okrug Gornji, Ulica bana Jelačića 17, koju zastupa opunomoćenica , radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i određivanje naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 14. ožujka 2019.

presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/68, urbroj: 376-10-18-17 od 8. siječnja 2018.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška spora.
- III. Ova presuda objavit će se u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Osporenim (djelomičnim) rješenjem utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na nekretninama, i to na česticama navedenim u izreci toga rješenja, sve u k.o. Okrug, koje su u vlasništvu Općine Okrug (točka I.). Nadalje, utvrđeno je da elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu čine 621 m² trasa kableske kanalizacije i 63,8 m² trasa elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih vodova, što je ukupno 684,8 m² (točka II.), naknada za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovoga rješenja iznosi od 6.016,85 kuna godišnje, koju je tužitelj obvezan plaćati Općini Okrug počevši od 17. veljače 2016., s tim da naknadu za prvu i drugu godinu treba platiti u roku od 8 dana od primitka rješenja (točka III. izreke rješenja).

Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi opisuje postupanje tuženika u predmetnom upravnom postupku vođenom po zahtjevu zainteresirane osobe za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI), koji je Općina podnijela kao vlasnik i korisnik 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", 95/17.) - dalje: Pravilnik/17.,

koji nije bio na snazi u vrijeme pokretanja postupka, već je stupio na snagu u tijeku upravnog postupka (30. rujna 2017.). Mišljenja je da je tuženik, primijenivši izmijenjenu materijalno-pravnu odredbu članka 5. stavka 4. Pravilnika/17, pogrešno primijenio materijalno pravo. S tim u svezi ističe da je pogrešno određen dan od kojeg se računa njegova obveza plaćanja naknade za pravo puta, umjesto da je obveza određena od dana izdavanja potvrde o pravu puta. Navodi kako se zainteresirana osoba 17. veljače 2016. obratila tuženiku sa zahtjevom na temelju 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, te u smislu odredbe članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 152/11. i 151/14.) - dalje: Pravilnik/11, koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka. U upravnom postupku tužitelj je dostavio tuženiku sve potrebne podatke, a tuženik je pogrešno zainteresiranoj osobi priznao pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja zahtjeva. Ističe kako je 30. rujna 2017. na snagu stupio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 95/17.) - dalje: Pravilnik/17, kojim je izmijenjena materijalno-pravna odredba prema kojoj se obveza plaćanja naknade računala od dana izdavanja potvrde o pravu puta (članak 4. stavak 3. Pravilnika/11), dok se sada u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnine takva potvrda ne izdaje (članak 5. stavak 5. Pravilnika/17), a obveza plaćanja naknade računa se za razdoblje od zaprimanja zahtjeva (članak 5. stavak 4. Pravilnika/17). Smatra kako je tuženik neosnovano primijenio odredbe Pravilnika/17, jer one nisu bile na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka te se poziva na prijelaznu odredbu Pravilnika/17, sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava, Suda Europske unije i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Smatra kako se prijelazna odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 odnosi samo na postupovne odredbe, u kom smislu navodi stajalište Suda Europske unije izraženo u presudama broj C-121/91 i C-122/91 od 1. srpnja 2004., koji smatra da se postupovni propisi općenito primjenjuju na sve postupke koji se vode u trenutku kada oni počinju važiti. Dostavlja Sudu pravno mišljenje dr. sc. Hane Ernsta, izvanrednog profesora na katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu koji ističe kako odredbu članka 4. stavka 3. Pravilnika/11 i odredbu članka 5. stavka 4. Pravilnika/17 treba smatrati materijalno-pravnim odredbama te navodi kako je u kontekstu načela zabrane retroaktivnosti općenito prihvaćeno da materijalno-pravna pravila nemaju primjenu na odnose koji su nastali prije promjene materijalnog prava, osim iznimno i to ako su zakonom propisani takvi učinci. Procesna pravila, s druge strane, u pravilu se primjenjuju odmah i na postupke koji su u tijeku, jer se takvom izmjenom ne dira u stečena prava. U mišljenju smatra kako citirana odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 ima tipičnu formulaciju prijelazne procesne odredbe, dok materijalno-pravne prijelazne odredbe tipično rješavaju pravni položaj osoba koja su neka prava već stekla pa su na taj način i formulirane, što ovdje nije slučaj. Budući da Pravilnik/17 ne propisuje materijalno-pravnu primjenu izmijenjenih odredbi, treba primijeniti odredbe ranijeg Pravilnika/11. Ističe kako je u konkretnom slučaju uspostavljena obveza plaćanja naknade za razdoblje prije važenja Pravilnika/17 te smatra neosnovanim navod tuženika da se obveza temelji na ZEK-u, jer je ZEK delegirao propisivanje izračuna i visine naknade na „podzakonski propis“. Do povećanja naknade dolazi jer je razdoblje plaćanja prošireno unatrag. U stručnom mišljenju zaključuje se da se prijelazna odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 ne odnosi na primjenu članka 5. stavka 4. Pravilnika/17. Tužitelj stoga u tužbi zaključuje kako se započeti postupci trebaju dovršiti po postupovnim, ali ne i materijalno-pravnim odredbama Pravilnika/17. Retroaktivna primjena materijalno-pravnih odredbi nije dopuštena. Smatra da je obvezu plaćanja trebalo odrediti od dana izdavanja djelomičnog rješenja. Nadalje ističe kako nije nedvojbeno utvrđeno da bi sve čestice

obuhvaćene točkom 1. izreke pobijanog rješenja bile u vlasništvu zainteresirane osobe tijekom cijelog vremenskog razdoblja za koji se priznaje naknada, te smatra kako je jedino uvidom u povijesni zemljišnoknjižni izvadak moguće utvrditi mjerodavno zemljišnoknjižno stanje. Smatra da nisu ispunjeni uvjeti za donošenje djelomičnog rješenja te da su povrijeđene odredbe članka 10. (načelo učinkovitosti i ekonomičnosti) i članka 40. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) - dalje: ZUP. Zaključuje kako smisao ovog postupka ne može biti da se u tijeku postupka rješava zemljišnoknjižno stanje, odnosno dolazi do apsurdne situacije da tuženik vodi postupak po zahtjevu stranke prije nego li je uopće utvrdio je li Općina ovlaštena pojaviti se kao stranka u postupku u odnosu na sve nekretnine za koje se postupak vodi, što je protivno odredbi članka 40. stavka 2. ZUP-a koji propisuje da se postupak smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke. Predlaže Sudu da poništi pobijano rješenje.

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

U odgovoru na tužbu tuženik u bitnome ističe da je uporište za primjenu Pravilnika/17. odredba toga Pravilnika kojom je propisano da će se postupci započeti po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta dovršiti po odredbama Pravilnika/17. Stoga smatra da u konkretnom slučaju nije pogrešno primijenjeno materijalno pravo. Mišljenja je 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, čijim odredbama nije izričito propisano od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Pravilnik/17. se ne bi, 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. Tuženik smatra neosnovanim tužiteljev prigovor o pogrešno odnosno nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju u vezi s vlasništvom pojedinih nekretnina koje su obuhvaćene osporavanim rješenjem. Navodi da je vlasnički status svih nekretnina obuhvaćenih osporavanim rješenjem utvrđen na temelju dokaza koje su stranke dostavile u upravnom postupku te da tužitelj nije dostavio dokaze iz kojih bi bilo vidljivo drukčije činjenično stanje u odnosu na ono kakvo je utvrđeno u postupku. Ističe da je tužiteljeva obveza plaćati naknadu za pravo puta na nekretninama kojima prolazi njegova elektronička komunikacijska infrastruktura. Predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu u bitnome navodi da se, prema članku 9. stavku 2. Pravilnika/17., predmetni postupak morao dovršiti po tom Pravilniku. Što se tiče vlasništva nekretnina, ističe da je vlasnik svih nekretnina koje su obuhvaćene osporenim rješenjem i to u cijelom razdoblju od pokretanja postupka do donošenja rješenja. Neosnovanim smatra i tužiteljev prigovor o danu podnošenja zahtjeva. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev. Traži trošak spora na ime sastava odgovora na tužbu u iznosu od 3.125,00 kn.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Osporeno 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 članku 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 s tim Zakonom i posebnim propisima.

Nakon provedenog postupka tuženik je donio osporavano rješenje kojim je utvrdio da je tužitelj infrastrukturni operator za EKI i drugu povezanu opremu izgrađenu na nekretninama u vlasništvu Općine te utvrdio godišnju naknadu za pravo puta, počevši od 17. veljače 2016., kao dana podnošenja zahtjeva. Pritom valja istaknuti da urednost zahtjeva u trenutku pokretanja postupka, prema ocjeni ovog Suda, treba procijeniti u odnosu na propise mjerodavne za konkretan slučaj, ali to nužno ne znači da uz zahtjevu moraju biti priloženi svi dokazi potrebni za rješavanje upravne stvari, nego je daljnje dokaze moguće pribaviti i u tijeku upravnog postupka. U vezi s tim Sud upućuje na odredbe članka 47. stavak 2., 3. i 4. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.) - dalje: ZUP.

U vrijeme podnošenja zahtjeva bio je na snazi 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. toga 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 Pravilniku/11. dovršiti po Pravilniku/17.

Prema već izraženoj sudskoj praksi (presuda poslovni broj: UsII-319/17-6 od 11. siječnja 2018., UsII-113/18-7 od 22. kolovoza 2018. i druge), a s obzirom na prijelaznu odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika/17, Sud nalazi neosnovanim tužbeni prigovor da se radi o retroaktivnoj primjeni novog općeg akta. To stoga što je prijelaznom odredbom reguliran dovršetak postupaka koji su u tijeku, dakle ne utječe se na materijalno-pravno dovršenu situaciju, jer stranke (ni tužitelj ni zainteresirana osoba) nisu stekle pravo prema odredbama ranijeg općeg akta, nego je o njihovom pravu/obvezi tek treba odlučiti. Zbog navedenog, prema ocjeni ovog Suda priroda odredbe članka 5. stavka 4. Pravilnika/17 nije

odlučna niti su od utjecaja ranija stajališta ovog Suda koja se odnose na primjenu materijalnih propisa kad ne postoji prijelazna odredba novog općeg akta ili podzakonskog propisa.

Iz dokumentacije koja prileži spisu predmeta proizlazi da je tuženik u povodu zahtjeva zainteresirane osobe prikupio potrebne podatke na temelju kojih je utvrdio visinu naknade za pravo puta koja je određena od dana podnošenja zahtjeva, primjenom odredaba Pravilnik/17, pa Sud ne nalazi osnovanim tužiteljev prigovor 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 utvrđivanje 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. Na temelju uvida u zemljišno-knjižne izvatke koje se odnose na čestice obuhvaćene osporavanim rješenjem, a koji prileže spisu predmeta, uključujući povijesne prikaze, ovaj Sud nema osnove prihvatiti tužiteljev prigovor da Općina nije vlasnik svih čestica obuhvaćenih osporavanim rješenjem, odnosno da sve čestice obuhvaćene točkom I. izreke osporavanog rješenja nisu bile u vlasništvu Općine u tijeku cijelog razdoblja za koje je određena naknada. Slijedom toga te uzimajući u obzir i okolnost da tužitelj svoje navode nije ničim dokazao, Sud ne nalazi osnovanim prigovor o pogrešno utvrđenom nositelju prava vlasništva na nekretninama koje su obuhvaćene osporavanim rješenjem.

Neosnovan je prigovor tužitelja da tuženik nema ovlast za donošenje djelomičnog rješenja. To iz razloga što je odredbom članka 100. stavak 1. ZUP-a propisano da kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a samo se o nekima od njih može riješiti na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, može se donijeti rješenje samo o tim pitanjima (djelomično rješenje). Dakle, ako tuženik ocijeni da je činjenično stanje dovoljno raspravljeno samo za neke nekretnine u odnosu na koje je moguće utvrditi infrastrukturnog operatora za EKI i drugu povezanu opremu, osnovano je odlučiti samo o tim nekretninama (donijeti djelomično rješenje), a o preostalom dijelu zahtjeva kad to bude moguće. Takvo rješavanje je, suprotno tužbenim prigovorima, upravo u skladu s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti postupka (članak 10. ZUP-a).

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, presudio kao pod točkom I. izreke.

Sud je odbio zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova spora, smatrajući da njen odgovor na tužbu nije imao utjecaja na tijek spora pa je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a odlučeno kao pod točkom II. izreke.

Odluka o objavi presude (točka III. izreke) donesena je na temelju odredbe članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu 14. ožujka 2019.

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	30.4.2019. 9:24:39		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/18-01/142	376-08		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-19-3	Spis	0	



Predsjednica vijeća
Dijana Vidović, v.r.

Za točnost otpisane - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić