



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE
ZAGREB
Frankopanska 1

U

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	24.10.2019. 9:28:16	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/18-01/158	376-08	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-19-4	spis	0

vni broj: UsII-504/18-11



d2350614

E

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, protiv Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste Splitsko-dalmatinske županije, Split, Ruđera Boškovića 2, koju zastupa punomoćnica , odvjetnica iz Rijeke, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanje visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 25. rujna 2019.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/18-11/740, urbroj: 376-10-18-20 od 31. listopada 2018.

II. Nalaže se tužitelju Hrvatski Telekom d.d. Zagreb, da zainteresiranoj osobi Županijske uprave za ceste Splitsko-dalmatinske županije, Split, naknadi troškove spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana od primitka ove presude.

III. Odbija se zahtjev tužitelja Hrvatski Telekom d.d. Zagreb za naknadu troškova upravnog spora.

IV. Ova presuda objaviti će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem je pod točkom I. izreke, utvrđeno da je tužitelj infrastrukturni operator i ima pravo puta na županijskim i lokalnim cestama na području Splitsko-dalmatinske županije, navedenim u Odluci o razvrstavanju javnih cesta (Narodne novine, broj 103/17. i 17/18.) i popisu županijskih i lokalnih cesta na području Splitsko-dalmatinske županije, koji su sastavni dio ovog rješenja, koje ceste se nalaze u vlasništvu Republike Hrvatske i pod upravljanjem Županijske uprave za ceste Split, a na kojim cestama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta Županijska uprava za ceste Splitsko-dalmatinske županije, oznake 38/2018 (dalje: Elaborat), koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravlanje i održavanje svoje EKI. Elaborat je u dijelu o

količini, vrsti i prostornom položaju EKI sastavni dio ovog rješenja. Točkom II. izreke utvrđeno je da količinu i vrstu EKI iz točke I. izreke ovog rješenja čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih i komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedene u Elaboratu. Točkom III. izreke utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnine iz točke I. ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu uz primjenu iznosa i načina obračuna određenog u članku 6. i 7. stavcima 2., 3. i 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta (Narodne novine, broj 152/11., 151/14. i 95/17., dalje: Pravilnik). Točkom IV. određeno je da Županijska uprava za ceste Split ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz točke III. ovog rješenja od 12. rujna 2018. Točkom V. se obvezuje tužitelj da u roku od osam dana od primitka ovog rješenja napravi obračun godišnje naknade za pravo puta temeljem parametara iz točaka I., II. i III. ovog rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni, dostaviti HAKOM-u i Županijskoj upravi za ceste Split, te se točkom VI. obvezuje tužitelj u roku 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Županijskoj upravi za ceste Split naknadu za pravo puta za prvu godinu, a svaka slijedeća godišnja naknada za pravo puta se plaća u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom VII. obvezuje se Županijska uprava za ceste Split omogućiti tužitelju ostvarenje prava puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja.

U tužbi protiv navedenog rješenja tužitelj ističe da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo, jer nije imao osnove za priznavanje zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta na javnim cestama u vlasništvu Republike Hrvatske, budući je sukladno odredbama Zakona o cestama na istima moguće osnovati isključivo pravo služnosti ili pravo građenja i to u iznosu kako je propisano odlukom Vlade Republike Hrvatske. Rješenjem tuženika priznato je zainteresiranoj osobi pravo na naknadu za pravo puta sukladno članku 28. stavku 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama za nekretnine za koje tuženik tvrdi da su u naravi javne ceste u vlasništvu Republike Hrvatske pa smatra da je postupljeno protivno odredbama Zakona o cestama. Zakonom o cestama zainteresirana osoba uopće nema ovlasti zahtijevati od tuženika da utvrdi visinu naknade za pravo puta jer nije vlasnik nekretnine, a tužitelj već sa zainteresiranom osobom ima uređen ugovorni odnos, uredno plaća, te je i dalje spreman plaćati naknadu za služnost u visini propisanoj odlukom Vlade Republike Hrvatske. Zahtjev tuženika prema navedenom članku Zakona o elektroničkim komunikacijama može podnijeti isključivo vlasnik nekretnine, a vlasnik javnih cesta je Republika Hrvatska, pa smatra da nije bilo mjesta provođenju postupka predviđenog navedenim člankom Zakona. Smatra da tuženik pogrešno zaključuje kako ugovor sklopljen između zainteresirane osobe i tužitelja više ne proizvodi pravne učinke, te je time pogrešno razriješio prethodno pitanje s posljedicom da je zbog toga pogrešno primijenio odredbu članka 2. stavak 1. točke 21. navedenog Zakona i članka 8. stavak 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta. Ukazuje na odredbe Zakona o obveznim odnosima te detaljno obrazlaže zbog čega smatra da je otkaz ugovora sadržan u izjavi o otkazu od 11. rujna 2018., bez pravnog učinka te da izjavom tog otkaza ugovor nije prestao. U postupku se pojavilo pitanje da li u trenutku donošenja rješenja postoji ugovor kojim je uređen odnos između tužitelja i zainteresirane osobe, a koji ovlašćuje tužitelja kao infrastrukturnog operatora na korištenje cestovnog zemljišta kojim upravlja zainteresirana osoba na način da se tužitelj njime koristi radi pristupa održavanja, korištenja i razvoja EKI, koja je u vlasništvu tužitelja i kojom tužitelj obavlja registriranu djelatnost

pružanja elektroničkih komunikacijskih usluga koje su ujedno Zakonom o elektroničkim komunikacijama određene uslugama od javnog interesa. Smatra da kod ugovora sklopljenih pod završnim rokom ili odgovornim uvjetom niti jedna strana nema pravo jednostranog otkazivanja ugovora bez obzira radi li se o pravilima stvarnog ili obveznog prava. Tuženik je pogrešno zaključio da ugovor sklopljen između tužitelja i zainteresirane osobe više ne proizvodi pravne učinke te je time pogrešno odlučio o prethodnom pitanju. Navodi da je tuženik priznao zainteresiranoj osobi status ovlaštenika naknade za pravo puta za nekretnine za koje nije nedvojbeno utvrđeno da bi doista bile javne ceste u vlasništvu Republike Hrvatske a pod upravljanjem zainteresirane osobe. Ističe da je i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u više presuda iskazao stajalište kako za pravilnu primjenu odredbe članka 28. stavak 6. navedenog Zakona nije mjerodavno faktično, već zemljišnoknjižno stanje. Stoga smatra da je u ovom postupku trebalo utvrditi radi li se uopće o javnim cestama. Predlaže da se održi rasprava, te da Visoki upravni sud Republike Hrvatske donese odluku uz naknadu troškova spora.

U odgovoru na tužbu tuženik ističe da je prilikom odlučivanja o prestanku ugovora o služnosti uzeo u obzir ugovor o osnivanju prava služnosti sa županijskim i lokalnim cestama na području Splitsko-dalmatinske županije, Dodatkom 1. i 2. Ugovora, izjavu od 11. rujna 2018. o otkazu ugovora o osnivanju prava služnosti te Dodatkom 1. i 2. Ugovora kojim je otkazan ugovor s danom dostave izjave tužitelju 12. rujna 2018. te se poziva na stav Suda iz presude poslovni broj UsII-351/17. U osporavanom rješenju je jasno tuženik obrazložio da je zasnivanje prava puta u smislu ZEK-a teret na nekretnini, nastaje izravnom primjenom pravne norme na činjenično stanje, a što proizlazi iz članka 28. stavak 1. ZEK-a. Temeljem ove odredbe smatra se da infrastrukturni operator ima pravo puta, ako je izgradio EKI na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavak 1. ZEK-a uz ispunjavanje bilo kojeg od slijedećih uvjeta: da posjeduje uporabnu dozvolu izdanu na svoje ime ili na ime svojih univerzalnih ili pojedinačnih pravnih prednika, da se koristi EKI-em bez sudskog spora s upraviteljem općeg dobra ili vlasnikom nekretnine na kojoj je izgrađena ta infrastruktura u razdoblju od najmanje tri godine od početka njezina korištenja. Tužitelj je ispunio ovaj uvjet, što je tuženik nedvojbeno utvrdio u postupku koji je prethodio osporenom rješenju te je pravo puta na predmetnim nekretninama stekao temeljem zakona izravno, a u postupku pred tuženikom se utvrđivala količina i vrsta njegove infrastrukture, te visina naknade za pravo puta koju je obvezan plaćati vlasniku nekretnine kako je propisano člankom 28. stavak 6. ZEK-a. Zainteresirana osoba je pokretanjem postupka pred tuženikom jasno izrazila volju da joj se rješenjem odredi pravo na naknadu za pravo puta, a izjavom o otkazu dokazala da je ugovor o osnivanju prava služnosti na javnim površinama otkazan, te se poziva na stav Visokog upravnog suda izražen u ranijim presudama. Stoga smatra da tužbeni navodi kako ugovor nije mogao prestati nisu osnovani. Što se tiče prigovora da u samom postupku nije nedvojbeno dokazano da bi sve čestice doista predstavljale javne ceste u vlasništvu Republike Hrvatske i pod upravljanjem zainteresirane osobe jer u zemljišnim knjigama nije navedeno da bi se radilo o javnim cestama kao javnom dobru u općoj uporabi i neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske s upravljanjem zainteresirane osobe, uvažava stav iz sudske presude, poslovni broj: UsII-8/17 da zemljišnoknjižno stanje nije jedino relevantno u postupku dokazivanja prava vlasništva. U osporavanom rješenju utvrdio je da je vlasništvo Republike Hrvatske na županijskim i lokalnim cestama stečeno temeljem Zakona o cestama, a što je

obrazložio u osporenom rješenju, te da se radi upravo o takvim cestama utvrdio temeljem odluke o razvrstavanju javnih cesta i popisu županijskih i lokalnih cesta na području Splitsko-dalmatinske županije. Predlaže da Sud odbije tužitelja s tužbenim zahtjevom.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Županijska uprava za ceste Splitsko-dalmatinske županije Split se poziva na izražena shvaćanja u dosadašnjim presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u vezi tumačenja odredbe članka 101. Zakona o cestama te zaključuje da može svoje odnose u pogledu elektroničke komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme sa tužiteljem regulirati sklapanjem ugovora o osnivanju prava služnosti sukladno odredbama Zakona o cestama ili temeljem instituta prava puta sukladno odredbama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta. Ugovorne strane mogu ugovoriti da će njihov obvezni odnos prestati samom dostavom otkaza. Razlozi i načini prestanka ugovora propisani su ZOO-om i isti ne mogu ovisiti o razlozima i načinu prestanka stvarnih prava koja su temeljem tih ugovora osnovana. Postojanje ugovornog odnosa kojim je zasnovano pravo služnosti između infrastrukturnog operatora i vlasnika nekretnine na kojoj je izgrađena EKI nije prethodno pitanje pri rješavanju postupka utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnine. Ukazuje na shvaćanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iz ranijih presuda u postupku utvrđivanja obveze plaćanja naknade za pravo puta da sama izjava o otkazu ugovora predstavlja dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini u smislu zapreke za utvrđivanje naknade o pravu puta. Poziva se i na presudu UsII-16/18 u kojoj je Sud iskazao da prema odredbama Zakona o cestama nerazvrstane su ceste ex lege postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave pri čemu je upis u zemljišne knjige deklaratorne naravi.

Tužitelj je podneskom od 21. siječnja 2019., dao očitovanje na odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe u kojima obrazlaže razloge zbog kojih smatra neosnovanim navode iz odgovora na tužbu vezano za pravno pitanje otkaza ugovora tumačeći odredbe Zakona o vlasništvu i Zakona o obveznim odnosima. Također navodi da je tuženik povrijedio pravilo o stvarnoj nadležnosti te počinio bitnu povredu odredaba upravnog postupka kada je utvrđivanje propisanih parametara radi naknade za pravo puta prenio na infrastrukturnog operatora – tužitelja kao stranku u postupku.

Podneskom od 2. rujna 2019., dostavlja Sudu nepravomoćnu presudu Trgovačkog suda u Splitu, poslovni broj: P-559/2018 od 30. kolovoza 2019.

Što se tiče prijedloga tužitelja za provođenje rasprave, Sud ističe da je u konkretnom slučaju sporna primjena prava pa je temeljem odredbe članka 36. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), Sud odlučio presudom riješiti spor bez rasprave.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 28. stavak 6. Zakona o elektroničkom komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17., dalje: Zakon), 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. stavak 1. istog Zakona te utvrđivanju količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta. Iz navedene odredbe slijedi kako je zahtjev ovlašten podnijeti upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine što znači da činjenice u pogledu vlasništva nekretnine odnosno

upravitelja općeg dobra u upravnom postupku moraju biti pravilno i potpuno utvrđene jer su odlučne za pravilnu primjenu navedene odredbe kao mjerodavnog materijalnog prava.

Prema ocjeni ovoga Suda, tuženik se osnovano poziva na odredbe Zakona o cestama kojim je u odredbi članka 101. stavak 1. propisano da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, dakle, prema odredbama Zakona o cestama nerazvrstane ceste su ex lege postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave pri čemu je upis u zemljišne knjige deklaratorne naravi. U odnosu na takve nekretnine, a imajući u vidu da se sukladno odredbama članka 131., 132. i 133. Zakona o cestama upis vlasništva provodi po službenoj dužnosti, navedeno nije od utjecaja na rješenje ove upravne stvari. Osim toga, tvrdnja tužitelja prema kojoj je zainteresiranoj osobi priznato pravo puta i na nerazvrstanim cestama na česticama za koje tijekom postupka nije nedvojbeno utvrđeno predstavljaju li doista nerazvrstane ceste općenita je i nije ničim potkrijepljena, a tužitelj nije niti naveo brojeve čestice za koje smatra da nisu dio nerazvrstanih cesta. Također neprihvatljiv je prigovor tužitelja prema kojem se na nerazvrstanoj cesti visina naknade za pravo puta može odrediti isključivo ugovorom. Ovo stoga jer je Zakon o elektroničkim komunikacijama poseban zakon koji utvrđuje pravo na naknadu za pravo puta, te način i postupak utvrđivanja prava na ovu naknadu, odnosno obvezu njezina podmirivanja kao i njezinu visinu, te izričito propisuje ovlast tuženika da svojim rješenjem utvrdi sve propisane kriterije za određivanje ove naknade po zaprimanju zahtjeva.

Također je neosnovan prigovor tužitelja da nije u obvezi plaćati naknadu za pravo puta niti iz razloga što sa zainteresiranom osobom ima sklopljen ugovor o osnivanju prava služnosti kojim su stranke regulirale predmetnu naknadu mimo instituta prava puta u smislu naprijed navedene odredbe članka 28. stavak 6. Zakona te da se navedeni ugovor nije mogao otkazati jednostrano izjavom o otkazu od 11. rujna 2018. Naime, u konkretnom slučaju radi se o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatera 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, a ne o postupku kakvog ima u vidu odredba članka 8. stavak 4. Pravilnika, prema kojoj obveza plaćanja naknade za pravo puta prestaje ako na nekretnini postoji koje drugo pravo temeljem kojeg infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje općeg dobra ili nekretnine, dakle, postojanje ugovora je uvjet za prestanak obveze plaćanja utvrđene naknade za pravo puta, o čemu se ovdje ne radi. Prema ocjeni ovoga Suda, u postupku utvrđivanja obveze plaćanja naknade za pravo puta, u okolnostima konkretnog slučaja, sama izjava o otkazu ugovora predstavlja dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini u smislu zapreke za utvrđivanje naknade o pravu puta u ovom postupku. Stoga nije osnovan navod tužitelja kako je tuženik pogrešno zaključio da ugovor o služnosti više ne proizvodi pravne učinke, budući spisu predmeta prileži dokaz o otkazu navedenog ugovora, a kakvo pravno shvaćanje je ovaj Sud izrazio u nizu svojih odluka (primjerice, poslovni broj UsII-232/18, UsII-242/18 i dr.). Stoga nije od utjecaja na predmetnu stvar niti pozivanje tužitelja na presudu Trgovačkog suda u Splitu, poslovni broj P-559/2018 od 30. kolovoza 2019., koja nije pravomoćna.

U odnosu na prigovor bitne povrede odredaba upravnog postupka zbog utvrđivanja propisanih parametara pozivom na presudu ovoga Suda, poslovni broj UsII-321/18 ističe se da je ovaj Sud već u svojoj presudi poslovni broj UsII-334/19 u odnosu na identičan prigovor iskazao da donošenjem rješenja kojim je odredio parametre za utvrđivanje visine naknade za

pravo puta tuženik nije povrijedio pravila o stvarnoj nadležnosti i nije prenio nadležnost na tužitelja, koji je stranka u postupku, slijedom čega nije osnovan prigovor povrede odredbe članka 12. Zakona o elektroničkim komunikacijama, a u vezi sa člankom 17. stavak 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09.). Također, na sjednici svih sudaca ovoga Suda održanoj 17. rujna 2019., donesen je zaključak prema kojem u primjeni članka 27. i članka 28. Zakona o elektroničkim komunikacijama Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti može rješenjem utvrditi sve parametre za utvrđivanje visine naknade za pravo puta prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta koje je sastavni dio rješenja.

Slijedom navedenog, primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao pod točkom I. izreke.

Odluka o naknadi troškova spora donesena je temeljem odredbe članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima te na temelju Tbr. 23.t. 1. i Tbr. 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.) tako da je zainteresiranoj osobi priznat trošak spora za sastav odgovora na tužbu po odvjetniku uvećan za PDV u iznosu od 3.125,00 kn (točka II. izreke), dok je tužitelj odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova upravnog spora jer nije uspio u sporu (točka III. izreke).

Odluka o objavi presude iz točke IV. izreke utemeljena je na odredbi članka 14. stavka 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

U Zagrebu 25. rujna 2019.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.

Za točnost otpisavka – ovlaštena službenik



Tanja Nemčić