



REPUBLIKA H
VISOKI UPRAVNI SUD RE
Z A G R
Frankopan

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	18.12.2019. 8:39:16		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/18-01/95	376-08		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-19-3	spis	0	

islovni broj: UsII-273/18-6



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 Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Dijane Vidović i Biserke Kalauz, članica vijeća, te više sudske savjetnice Blaženka Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa opunomoćenik [redacted]

[redacted] protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste Virovitičko-podravске županije, Virovitica, Matije Gupca 53, koju zastupa opunomoćenik [redacted] radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 16. listopada 2019.

presudio je

I Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/18-11/212, urbroj: 376-10-18-13 od 28. svibnja 2018.

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

III Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravске županije naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 60 dana od primitka ove presude, dok se u preostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe odbija kao neosnovan.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika u točki I izreke utvrđuje se da je Hrvatski Telekom d.d. (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na županijskim i lokalnim cestama na području Virovitičko-podravске županije navedenim u Odluci o razvrstavanju javnih cesta ("Narodne novine", broj: 103/17 i 17/18.) i popisu županijskih i lokalnih cesta na području Virovitičko-podravске županije koji su sastavni dio ovog rješenja, koje ceste se nalaze u vlasništvu Republike Hrvatske i pod upravljanjem Županijske uprave za ceste Virovitičko-podravске županije, a na kojima 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 Virovitičko-podravске županije, oznake 16/18 (dalje: Elaborat), koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje,

popravljanje i održavanje svoje EKI, a Elaborat je u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI sastavni dio ovog rješenja. Količinu i vrstu EKI iz točke I rješenja čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedene u Elaboratu (točka II. izreke).

U točki III. izreke osporenog rješenja utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz točke I 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.). Točkom IV. izreke rješenja određeno je da Županijska uprava za ceste Virovitičko-podravske županije ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz točke III. ovog rješenja od 9. svibnja 2018., a u točki V. izreke obvezuje se HT u roku od 8 dana od primitka rješenja napraviti 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 Virovitičko-podravske županije.

U točki VI. izreke rješenja obvezuje se HT u roku 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije naknadu za pravo puta za prvu godinu, a svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta se plaća u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. U točki VII. izreke rješenja obvezuje se Županijska uprava za ceste Virovitičko-podravske županije omogućiti HT-u ostvarivanje prava puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja.

Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi ističe da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo jer nije imao osnove za priznavanje Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije (dalje: ŽUC) naknade za pravo puta na javnim cestama u vlasništvu Republike Hrvatske sukladno članku 28. stavku 4. i 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 73/08., 9/11., 133/12., 80/13., 171/14. i 72/17. – dalje: ZEK) budući da je sukladno odredbama Zakona o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14. – dalje: ZOC) na istima moguće zasnovati isključivo pravo služnosti ili pravo građenja i to prema cijenama utvrđenim Odlukom Vlade Republike Hrvatske, a prema kojoj Odluci od 17. srpnja 2014. visina naknade za služnost za EKI na javnoj cesti iznosi 2,40 kn/m². Ističe da su odnosi između tužitelja i ŽUC-a glede korištenja županijskih i lokalnih cesta, koje se nalaze u vlasništvu RH i pod upravljanjem ŽUC-a, uređeni u svrhu polaganja elektroničke komunikacijske infrastrukture Ugovorom o osnivanju prava služnosti od 19. travnja 2013. i Dodatkom broj 1 sklopljenim 9. veljače 2018., pa da u konkretnom slučaju nije bilo mjesta provođenju postupka predviđenog člankom 28. stavkom 6. ZEK-a. Nadalje navodi da tuženik pogrešno zaključuje da navedeni Ugovor više ne proizvodi pravne učinke, uslijed čega je pogrešno primijenio odredbu članka 2. stavka 1. točke 21. ZEK-a i članka 8. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine", broj: 152/11., 151/14. i 95/17. – dalje: Pravilnik), koji propisuje da obveza plaćanja naknade za pravo puta prestaje ako na nekretnini postoji neko drugo pravo temeljem kojeg infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje općeg dobra ili nekretnine. Oспорava pravilnost rješavanja prethodnog pitanja o kojem ovisi odluka o naknadi, budući da je tuženik propustio raspraviti pravnu prirodu ugovora vezano za okolnost radi li se o ugovoru koji može prestati otkazom, odnosno zaključak tuženika da je navedeni ugovor prestao otkazom koji je on zaprimio 9. svibnja 2018.

Tužitelj nadalje ističe da je tuženik priznao ŽUC-u status ovlaštenika naknade za pravo puta za nekretnine za koje nije nedvojbeno utvrđeno da bi doista bila riječ o javnim

cestama u vlasništvu Republike Hrvatske, a pod upravljanjem ŽUC-a. Poziva se i na stajalište ovoga Suda izneseno u više presuda prema kojem za pravilnu primjenu odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a nije mjerodavno faktično već zemljišno-knjižno stanje. Ističe da ŽUC nije dokazao da bi bio vlasnik nekretnina na kojima se nalazi tužiteljeva EKI za koju potražuje naknadu za pravo puta, jer se neke nekretnine prema stanju u zemljišnim knjigama vode kao vlasništvo različitih fizičkih osoba, različitih gradova i općina ili društveno vlasništvo. Predlaže da se održi rasprava, te da ovaj Sud odluči o prethodnom pitanju na način da utvrdi da je otkaz ugovora o osnivanju prava služnosti neosnovan, uzimajući u obzir sve sadržano u priloženoj tužbi podnesenoj na Trgovačkom sudom u Bjelovaru radi utvrđenja neosnovanosti otkaza. Nadalje predlaže da sud poništi osporeno rješenje te odbije zahtjev za utvrđivanje plaćanja naknade na ime prava puta odnosno podredno da prekine postupak dok nadležni sud pravomoćno ne odluči o prethodnom pitanju. Isto tako predlaže odgodu izvršenja točke VI izreke osporenog rješenja u smislu članka 26. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), te sklapanje nagodbe pred ovim sudom radi mirnog rješavanja spora. Potražuje naknadu troškova upravnog spora za sastav tužbe prema Tbr. 23. točka 1. i Tbr. 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine", broj: 142/12., 103/14., 118/14., ispravak i 107/15. – dalje: Tarifa).

Tuženik u odgovoru na tužbu smatra pogrešnim stav tužitelja da nije bilo osnove za priznavanje ŽUC-u naknade za pravo puta na javnim cestama u vlasništvu RH, te se poziva na stajalište ovoga Suda iz presude UsII-166/18, prema kojem se u odnosu na nerazvrstane ceste odredba članka 101. ZOC-a odnosi na građenje infrastrukturnih objekata na cesti, a ne na pravo puta i pravo na naknadu za EKI koja je propisana ZEK-om, kao zakonom koji regulira pravo i obveze operatora elektroničkih komunikacija, koji stav je uzeo u obzir i u pogledu javnih cesta. Navodi također da se sukladno članku 6. stavku 2. točke e. Pravilnika naknada za pravo puta obračunava i za ceste, iz čega proizlazi da se ta obveza odnosi i na ceste na kojima se nalazi EKI tužitelja. Ostaje kod razloga priznanja prava zainteresiranoj osobi iznesenih u obrazloženju osporenog rješenja. Nadalje navodi da je kod odlučivanja o prestanku ugovora o služnosti uzeo u obzir sam Ugovor o osnivanju prava služnosti od 19. travnja 2013. i Dodatak 1. od 9. veljače 2015., te otkaz Ugovora od 7. svibnja 2018. i povratnicu o uručanju otkaza od 9. svibnja 2018., a koji je otkazan temeljem članka 212. stavka 1. i 3. Zakona o obveznim odnosima, kojim je propisano da ako trajanje obveznog odnosa nije određeno svaka ga strana može okončati otkazom u svako doba, samo ne u nevrijeme. Stoga je ŽUC-u pravo na naknadu za pravo puta utvrđeno od trenutka od kada stranke više nemaju ugovorom uređene odnose, u skladu s praksom ovoga Suda (UsII-351/17-7). Navodi da je u osporenom rješenju jasno obrazložio da je zasnivanje prava puta u smislu ZEK-a teret na nekretnini koji nastaje izravnom primjenom pravne norme na činjenično stanje, a što proizlazi iz članka 28. stavka 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. stavka 1. ZEK-a, uz ispunjavanje uvjeta propisanih tim odredbama, a u postupku je nedvojbeno utvrđeno da je tužitelj ispunio potrebne uvjete, te je pravo puta na predmetnim nekretninama stekao temeljem zakona izravno, dok se u postupku utvrđivala količina i vrsta njegove infrastrukture, te visina naknade za pravo puta koju je obvezan plaćati vlasniku nekretnine, kako je to propisano člankom 28. stavkom 6. ZEK-a. Ističe da je zainteresirana osoba pokretanjem postupka 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 županijskim i lokalnim cestama na području Virovitičko-podravске županije i Dodatak 1 istog Ugovora otkazan, te se poziva na stav Visokog

upravnog suda izražen u ranijim presudama. Navodi da je vlasništvo Republike Hrvatske na županijskim i lokalnim cestama stečeno temeljem Zakona o cestama, a da su iste nedvojbeno utvrđene temeljem Odluke o razvrstavanju javnih cesta ("Narodne novine", broj: 103/17. i 17/18.) i Popisa županijskih i lokalnih cesta na području Virovitičko-podravske županije, koji tužitelj tijekom postupka nije osporavao, te smatra da tužbenim navodima koji su općenite naravi nije doveo u sumnju istinitost podataka sadržanih u prilažećoj dokumentaciji. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Županijska uprava za ceste Virovitičko-podravske županije u cijelosti se protivi tužbenom zahtjevu i razlozima tužbe, te ističe da nije jasno radi čega tužitelj dovodi u vezu pravo služnosti ili pravo građenja sa naknadom za pravo puta, jer se radi o potpuno različitim pravnim institutima, reguliranim različitim zakonima. Poziva se na odredbe članka 28. ZEK-a, te ponavlja da pravo puta predstavlja zakonsko ograničenje prava vlasništva na koje se ne primjenjuju pravila o služnosti, na koje stajalište je izraženo i u dosadašnjoj sudskoj praksi. Navodi da su prigovori glede postojanja ugovora o služnosti neosnovani te da je sklapanje i načina prestanka ugovora uređen Zakonom o obveznim odnosima. Nadalje navodi da su prigovori tužitelja glede statusa ovlaštenika naknade neosnovani i paušalni. Ističe da je ŽUC osnovan Odlukom o osnivanju županijske uprave za ceste Virovitičko-podravske županije, koja je ujedno i vlasnik ŽUC-a, te da je njihova djelatnost određena Statutom, kojim je, između ostalih djelatnosti, navedeno redovito i izvanredno održavanje prometnica (županijske i lokalne ceste) i upravljanje istima, te da točan popis i naziv svih cesta kojima upravlja određuje Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture Odlukom o razvrstavanju javnih cesta koja se objavljuje u službenom listu Republike Hrvatske, koje Ministarstvo vodi evidenciju i svih javnih cesta u vlasništvu Republike Hrvatske. Smatra da upisano pravo vlasništva (zemljišno-knjižno stanje) na javnim cestama nije bitno za utvrđivanje vlasništva istih jer su javne ceste (lokalne, županijske, državne i autoceste) u vlasništvu Republike Hrvatske temeljem Zakona o cestama, koje shvaćanje je zauzeo i ovaj Sud u dosadašnjoj praksi. U odnosu na prigovor aktivne legitimacije, dostavlja očitovanje Ministarstva državne imovine od 4. prosinca 2017. prema kojem je infrastrukturni operator dužan plaćati naknadu za pravo puta na svim nekretninama koje su u vlasništvu ili upravljanju ŽUC-a. Napominje osim toga, da je sam tužitelj, postupajući po zaključku tuženika izradio i dostavio cjelokupni geodetski elaborat sa svim česticama-cestama na području županije (Tablica 1) na kojima ima izgrađenu EKI, a kojima upravlja ŽUC, te da tijekom postupka nije osporavao upravljanje zainteresirane osobe na tim česticama niti njihov status. Smatra da je osporeno rješenje zakonito, te predlaže da se tužbeni zahtjev odbije. Potražuje naknadu troškova za sastav odgovora na tužbu u ukupnom iznosu od 18.225,00 kn.

Što se tiče prijedloga tužitelja za provođenje rasprave, imajući u vidu navode tužbe, ovaj Sud nalazi da je u konkretnom slučaju sporna primjena prava, te je sukladno članku 36. ZUS-a odlučeno spor riješiti bez rasprave.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je 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.

Prema članku 27. stavku 1. ZEK-a, operatori javnih komunikacijskih mreža imaju pravo infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća i nekretnine 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.

Prema stanju spisa razvidno je da je tuženik u postupku povodom zahtjeva zainteresirane osobe od 6. veljače 2018., podnesenog na temelju citirane odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a i članka 5. stavka 1. Pravilnika, utvrdio sve odlučne činjenice u smislu odredaba ZEK-a te je odluku o zahtjevu donio na temelju postojećih podataka, na koje se u obrazloženju poziva, kao i na temelju mjerodavnih propisa i sukladno pravnim stajalištima ovoga Suda izraženim u dosadašnjoj praksi.

Tuženik se osnovano poziva na odredbe ZOC-a, kojim je u članku 3. propisano da su javne ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, koje se u zemljišne knjige upisuju na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske uz upis, između ostalih, i Županijske uprave za ceste kao pravne osobe ovlaštene upravljati županijskim i lokalnim cestama, koje upise provodi zemljišno-knjižni sud po službenoj dužnosti sukladno članku 123. ZOC-a. S obzirom na priloženi Popis županijskih i lokalnih cesta Virovitičko-podravske županije i Odluku o razvrstavanju javnih cesta ("Narodne novine", broj: 103/17. i 17/18.), te s obzirom na nesporno ovlaštenje zainteresirane osobe za upravljanje županijskim i lokalnim cestama, pravilno je zaključeno da je pravo upravljanja navedenim nekretninama stečeno ex lege, pri čemu je upis u zemljišne knjige deklaratorne naravi.

Nadalje, prema mišljenju ovoga Suda, odredbe ZOC-a ne mogu se tumačiti na način da iste isključuju primjenu članka 27. do 29. ZEK-a. U konkretnom slučaju radi se o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta po zahtjevu upravitelja javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, a u kojem postupku se utvrđuje i obveza infrastrukturnom operatoru na plaćanje naknade za pravo puta, te se ne radi o postupku kakav ima u vidu odredba članka 8. stavka 4. Pravilnika. Prema toj odredbi 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 plaćanje utvrđene naknade za pravo puta, o čemu se ovdje ne radi. U okolnostima konkretnog slučaja, sama izjava o otkazu ugovora o osnivanju prava služnosti predstavlja dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini u smislu zapreke za utvrđivanje naknade o pravu puta, kakovo pravno shvaćanje je ovaj Sud izrazio u nizu svojih odluka (primjerice, poslovni broj: UsII-242/18, UsII-130/17, UsII-232/18), te navodi tužbi u odnosu na rješavanje prethodnog pitanja glede utvrđivanja raskida ugovora o pravu služnosti nije od utjecaja na rješavanje predmetne upravne stvari. Stoga ovaj Sud prigovore tužitelja kojima osporava aktivnu legitimaciju podnositelja zahtjeva, kao i valjanost otkaza Ugovora o osnivanju prava služnosti nalazi neosnovanim. Napominje se također da tužitelj svoje paušalne navode da zainteresirana osoba nije ovlaštenik naknade za pravo puta na svim nekretninama na kojima se nalazi EKI ničim ne dokazuje niti navodi brojeve čestica odnosno ceste za koje smatra da nisu pod upravljanjem zainteresirane osobe, te tužbenim navodima nije doveo u sumnju istinitost podataka sadržanih u priloženoj dokumentaciji, imajući u vidu i da tijekom postupka tužitelj nije osporavao upravljanje zainteresirane osobe niti status predmetnih čestica odnosno nekretnina.

Slijedom navedenog, prema ocjeni ovoga Suda, o predmetnoj upravnoj stvari odlučeno je sukladno mjerodavnim propisima i pravnom shvaćanju ovoga Suda, te je tuženik u obrazloženju rješenja iznio valjane razloge za donošenje odluke, pa istim nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja. Stoga je na temelju članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao pod točkom I. izreke.

Odluka o naknadi troškova spora donesena je temeljem odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a, te je na temelju Tbr. 23.1 i Tbr. 42. Tarife zainteresiranoj osobi priznat trošak spora za sastav odgovora na tužbu, uvećan za PDV-e, u ukupnom iznosu od 3.125,00 kn, dok se u preostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova odbija kao neosnovan (točka III. izreke). Naime, prema članku 79. stavku 2. ZUS-a vrijednost predmeta spora smatra se neprocjenjivom, pa se trošak upravnog spora obračunava prema Tbr. 23.1 alineja 2. Tarife (250 bodova). Tužitelj je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a odbijen sa zahtjevom za naknadu troška upravnog spora jer nije uspio u sporu (točka II. izreke).

Odluka o objavi presude iz točke IV. izreke utemeljena je na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu 16. listopada 2019.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost opravka ovlaštena službenik
Tanja Nemčić

