



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

Poslovni broj: UsII-347/19-11

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Senke Orlić Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Ive Lujak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, koje zastupa opunomoćenik [redacted] protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Jastrebarsko, Jastrebarsko, Strossmayerov trg 13, koju zastupa opunomoćenik [redacted] radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 15. svibnja 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti KLASA: UP/I-344-03/16-11/390, URBROJ: 376-05-3-19-23 od 23. svibnja 2019.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.
- III. Nalaže se tužitelju Hrvatski telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, da zainteresiranoj osobi Gradu Jastrebarsko, Jastrebarsko, Strossmayerov trg 13, naknadi troškove spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 60 dana od primitka ove presude.
- IV. Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem KLASA: UP/I-344-03/16-11/390, URBROJ: 376-05-3-19-23 od 23. svibnja 2019., je utvrđeno da je tužitelj (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na nekretninama koje se na dan donošenja ovog rješenja nalaze u vlasništvu/suvlasništvu Grada Jastrebarsko prema evidenciji Općinskog suda u Zagrebu, Zemljišnoknjižnog odjela Jastrebarsko, dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta podzemne i nadzemne EKI Jastrebarsko br. 13/17 od 23. siječnja 2017. (dalje: Elaborat), a koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI. Elaborat je u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI, sastavni dio ovog rješenja (točka I. izreke). Točkom II. izreke utvrđuje se da je HT infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama na području Grada Jastrebarsko navedenim u javnoj ispravi - potvrdi Zagrebačke županije, Grada Jastrebarsko,

KLASA: 944-17/17-01/02, URBROJ: 238/12-04/1-18/64 od 5. lipnja 2018., koja je sastavni dio ovog rješenja, a koje nerazvrstane ceste se nalaze u vlasništvu Grada Jastrebarsko i na kojim cestama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koje koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI. Točkom III. izreke utvrđuje se da je HT infrastrukturni operator i ima pravo puta na nekretninama na području Grada Jastrebarsko navedenim u potvrdi Zagrebačke županije, Upravnog odjela za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša, Ispostava Jastrebarsko, KLASA: 350-02/17-02/23, URBROJ: 238/1-18-05/3-17-2 od 20. ožujka 2017. koja je sastavni dio ovog rješenja, a koje nekretnine se nalaze u vlasništvu Grada Jastrebarsko, a na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI. Točkom IV. izreke utvrđuje se da je HT infrastrukturni operator i ima pravo puta na nekretninama u vlasništvu Grada Jastrebarsko navedenim u potvrdi Zagrebačke županije, Grada Jastrebarsko, Upravnog odjela za imovinsko-pravne poslove, gospodarstvo, društvene djelatnosti, komunalni sustav, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, KLASA: 944-17/17-01/02, URBROJ: 238/12-04/1-18-63 od 5. lipnja 2017. koja je sastavni dio ovog rješenja, a na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI. Točkom V. izreke utvrđuje se da je HT infrastrukturni operator i ima pravo puta na nekretninama u vlasništvu Grada Jastrebarsko navedenim u potvrdi Zagrebačke županije, Grada Jastrebarsko, Upravnog odjela za imovinsko-pravne poslove, gospodarstvo, društvene djelatnosti, komunalni sustav, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, KLASA: 944-17/17-01/02, URBROJ: 238/12-04/1-18-62 od 5. lipnja 2017. koja je sastavni dio ovog rješenja, a na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI. Točkom VI. izreke određeno je da količinu i vrstu EKI iz točke I. – V. ovog rješenja čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedene u Elaboratu. Točkom VII. izreke utvrđena je godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz točaka I. – V. ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišnoknjižnog odjela Jastrebarsko ili podredno Odjelu za katastar nekretnina Jastrebarsko dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, uz primjenu iznosa naknade i načina obračuna određenima u članku 6. i 7. stavcima 1., 2., 3. i 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta (Narodne novine, broj 152/11., 151/14. i 95/17.). Točkom VIII. izreke utvrđeno je da Grad Jastrebarsko ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta za nekretnine iz ovog rješenja od 5. travnja 2017. nadalje, odnosno od dana uknjižbe prava vlasništva/suvlasništva na nekretninama iz točke I. u korist Grada Jastrebarsko ukoliko je ista nastupila nakon 5. travnja 2017., prema evidenciji Zemljišnoknjižnog odjela Jastrebarsko dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga katastra – javnoj aplikaciji. Točkom IX. izreke obavezan je HT u roku od 8 dana od primitka ovog rješenja napraviti obračun godišnje naknade za pravo puta temeljem parametara iz ovog rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni dostaviti HAKOM-u i Gradu Jastrebarsko. Točkom X. izreke obavezan je HT u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Gradu Jastrebarsko naknadu za pravo puta iz ovog rješenja za prvu i drugu godinu. Svaka sljedeća

godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom XI. obvezan je Grad Jastrebarsko omogućiti HT-u ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog rješenja.

Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj smatra da je tuženik povrijedio odredbe članka 17. stavka 1. i 2. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., dalje: ZUP), odnosno pravila o stvarnoj nadležnosti, jer je utvrđivanje propisanih parametara prenio na infrastrukturnog operatora, tužitelja – stranku u postupku, u vezi s čim se poziva na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-321/18-7. Nadalje smatra da je tuženik pogrešno ocijenio kako u ovoj pravnoj stvari ne postoji zapreka za vođenje upravnog postupka po zahtjevu zainteresirane osobe odnosno zapreka za utvrđivanje naknade za pravo puta koja proizlazi iz članka 8. stavka 4. navedenog Pravilnika o potvrdi o naknadi za pravo puta (dalje: Pravilnik). U dosadašnjoj praksi tuženika i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, zauzeto je stajalište kako se citirana odredba tumači i primjenjuje na način da nema procesnih i materijalnih pretpostavki da tuženik utvrđuje naknadu za pravo puta ako postoji koje drugo pravo po kojem infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje cestovnog zemljišta. Utvrđivanje (ne)postojanja drugog prava koje bi bilo zapreka za utvrđivanje naknade za pravo puta je tuženikova obveza, a tuženik u postupku rješavanja upravne stvari ima pravo sam riješiti pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu i bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti upravnu stvar, ali ima i pravo postupak prekinuti sve dok nadležni sud ne riješi prethodno pitanje. Navodi načelo zakonitosti iz članka 5. ZUP-a. Nesporno je da je zainteresirana osoba prilikom podnošenja zahtjeva 30. prosinca 2016., kojim je zatražila utvrđivanje infrastrukturnog operatora, prešutila postojanje uređenog odnosa temeljem sklopljenog ugovora o pravu služnosti. S obzirom da je tužitelj uredno izvršavao ovlasti koje je stekao pravom služnosti (temeljem ugovora) i uredno plaćao ugovorenu naknadu, zainteresirana osoba nije imala valjani razlog i osnovu koja bi dovela do prestanka ugovora. U nedostatku valjanih razloga iz mjerodavnih zakona, zainteresirana osoba je iskonstruirala otkaz ugovora. Rješenje je nedostatno obrazloženo, a izjava o otkazu dokazuje samo činjenicu da je zainteresirana osoba izjavila otkaz, ali nije dovoljna da bi taj otkaz bio osnovan i zakonit. Pravno pitanje u ovoj stvari je pitanje je li predmetnim otkazom prestao ugovor o pravu služnosti, jer o tome ovisi ovlast tuženika za utvrđivanje naknade za pravo puta. Navodi i detaljno obrazlaže odredbe Zakona o obveznim odnosima te Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koje nalazi relevantnima. Ističe da su u trenutku davanja otkaza nesporne dvije ključne pravne činjenice: 1. da tužitelj raspolaže valjanim pravnim temeljom za stjecanje predmetne služnosti te 2. da je u korist tužitelja ispunjena pretpostavka istinitog stjecanja posjeda predmetne služnosti. Osim toga, nesporno je izvršavao posjed stvarne služnosti, a zainteresirana osoba u tijeku postupka nije osporila bitne činjenice. Zaključuje da izjava o otkazu nije dovela do prestanka ugovora ni predmnijevanog prava stvarne služnosti. U odnosu na neupisanu služnost, tužitelj je predmnijevani ovlaštenik prava služnosti. Upućuje na tužbu podnesenu Trgovačkom sudu u Zagrebu 26. srpnja 2019. Smatra da valjanost izjave o otkazu ima značenje prethodnog pitanja u smislu odredbe članka 55. ZUP-a pa smatra svrsishodnim da Sud prekine spor do rješenja prethodnog pitanja ili odgodi izvršenje točke X. izreke osporenog rješenja. Predlaže Sudu da sam riješi prethodno pitanje na način da utvrdi da je otkaz ugovora neosnovan te da je ugovor na snazi i da poništi osporeno rješenje. Predlaže sklapanje nagodbe u ovoj upravnoj stvari i potražuje trošak spora.

Tuženik se u odgovoru na tužbu poziva na više odluka ovog Suda i smatra da nije povrijedio pravila o stvarnoj nadležnosti. Ističe da je infrastrukturni operator utvrđen na temelju izjave tužitelja broj 307/2017 od 9.2.2017. o korištenju EKI tri godine bez sudskog spora s vlasnikom nekretnina na administrativnom području zainteresirane osobe i izvoda iz

poslovnih knjiga od 25.1.2017. da se EKI nalazi u poslovnim knjigama tužitelja i da je sastavni dio bilance temeljnog kapitala. Količina i vrsta EKI utvrđena je u Elaboratu na svakoj pojedinoj katastarskoj čestici, što je vidljivo iz Tablice 1 koja je sastavni dio Elaborata. Visina naknade utvrđena je na način da je za svaku pojedinu katastarsku česticu na kojoj se nalazi EKI utvrđena vrsta nekretnine, što je vidljivo iz posjedovnih i vlasničkih listova koji su sastavni dio Elaborata i Tablice 1. Iznos naknade i način obračuna naknade za svaku pojedinu vrstu nekretnine opisani su članku 6. i 7. Pravilnika. Dakle, svi parametri za utvrđivanje visine naknade su utvrđeni u postupku i navedeni u osporenom rješenju. Dodatno navodi da je obračun (tablica) iz osporenog rješenja (popunjena sa svim potrebnim podacima) razmijenjena između tužitelja i zainteresirane osobe tijekom postupka, što je vidljivo iz spisa. Uzeto je u obzir pravno shvaćanje Suda i utvrđeno da naknada teče od dana kad je ugovor o služnosti prestao, a to je stupanjem otkaza koji je zainteresirana osoba izjavila tužitelju. Sama izjava o otkazu predstavlja dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini u smislu zapreke za utvrđivanje naknade za pravo puta u ovom postupku. Utvrđeno je da je ugovor prestao 5. travnja 2017. od kada je tužitelj obavezan plaćati zainteresiranoj osobi naknadu. Od trenutka otkazivanja ugovora, tužitelj više ne plaća ugovorenu naknadu za služnost. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba se u odgovoru na tužbu poziva na članak 12. stavak 1. točku 11. Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17., dalje: ZEK) te članak 98. stavak 3. i 4. ZUP-a, u smislu kojih se ne može smatrati da je tuženik na tužitelja prenio nadležnost. Tuženik je utvrdio sve odlučne parametre: pravo vlasništva zainteresirane osobe na nekretninama na kojima tužitelj ima izgrađenu EKI, količinu i vrstu EKI, način obračuna godišnje naknade i dan otkada zainteresirana osoba ima pravo na naknadu za pravo puta. Čak i kada bi se smatralo da je u postupku koji je prethodio donošenju pobijanog rješenja bilo nedostataka, time što je tuženik odredio namet tužitelju da dostavi obračun naknade, a nije u točno određenom novčanom iznosu utvrdio visinu naknade, nije utjecalo na rješavanje predmeta postupka, jer ne utječe da obveza tužitelja bude manja ili veća niti utječe na obujam prava zainteresirane osobe. Stajalište Suda na koje se tužitelj poziva u suprotnosti je drugim odlukama istog Suda. Smatra pogrešnim shvaćanje tužitelja da izjava o otkazu dokazuje samo činjenicu davanja izjave, a ne dokazuje svoju osnovanost. Navodi da se osnovanost ne dokazuje, nego ocjenjuje, a sadržaj isprave (izjave o otkazu) u vezi sa sadržajem pravnog odnosa na koji se odnosi, upućuje na zaključak o osnovanosti izjave o otkazu. Za odluku u ovoj upravnoj stvari nisu odlučni navodi tužitelja o pravnoj prirodi prava služnosti i načinu prestanka tog prava, jer otkazom ugovora prestaje ugovorna obveza tužitelja, a ne prestaje samo pravo služnosti, koje će prestati tek brisanjem u zemljišnoj knjizi, ako je upisano. Tužitelj ne razlikuje trajanje prava služnosti i trajanje ugovora te u ovom slučaju pravo služnosti nije osnovano na određeno vrijeme do ispunjenja raskidnog uvjeta (prestanka tužitelja kao pravne osobe). Navodi stajalište ovog Suda da je sama izjava o otkazu dovoljan dokaz o nepostojanju kojeg drugog prava na nekretnini. Također smatra neodlučnim činjenicu plaća li tužitelj redovno naknadu i način stjecanja posjeda služnosti. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije i potražuje trošak sastava odgovora na tužbu.

Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu ističe kako se tuženik ne osvrće na činjenicu da je tužitelj osporio izjavu o otkazu koja sama po sebi dokazuje samo činjenicu da je zainteresirana osoba izjavila redovni otkaz, ali to nije dokaz da bi otkaz bio osnovan i zakonit. U postupku treba utvrditi je li izjava o otkazu proizvela prestanak ugovora. Podneskom zaprimljenim kod ovoga Suda 13. siječnja 2020. dostavlja presudu Trgovačkog suda u Splitu poslovni broj: P-559/18 od 30. kolovoza 2019. kojom je usvojen tužbeni zahtjev

tužitelja protiv Županijske uprave za ceste Split te se utvrđuje da je otkaz ugovora i njegovog dodatka neosnovan i bez pravnog učinka. Naknadnim podneskom dostavlja i pravomoćnu presudu Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Pž-7593/2017-4 od 20. studenoga 2019. kojom je u predmetu tužitelja i Grada Vrbovsko, preinačena presuda Trgovačkog suda u Zagrebu i utvrđeno da je otkaz ugovora o osnivanju prava služnosti neosnovan i bez pravnog učinka. Dostavlja i presudu Općinskog suda u Dubrovniku poslovni broj: P-497/19 od 12. ožujka 2020. kojom je usvojen tužbeni zahtjev tužitelja protiv Županijske uprave za ceste Dubrovačko-neretvanske županije.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje neosnovanim.

Neosnovan je prigovor tužitelja da su osporenim rješenjem povrijeđena pravila o stvarnoj nadležnosti. Naime, na sjednici sudaca ovoga Suda održanoj 17. rujna 2019. donesen je zaključak prema kojem u primjeni članka 27. i članka 28. ZEK-a (na temelju kojih je doneseno osporeno rješenje), 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 koji je sastavni dio rješenja. Dakle, tuženik je kao nadležno javnopravno tijelo (članak 12. stavak 1. točka 11. ZEK-a) riješio predmetnu upravnu stvar na način da je utvrdio tužitelja infrastrukturnim operatorom, odredio datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade za pravo puta, dospijeće daljnjih obveza, kao i sve elemente na temelju kojih će se naknada izračunati sukladno priložima koji su sastavni dio osporenog rješenja i jasnim odredbama članka 7. Pravilnika. Ujedno je obvezao zainteresiranu osobu da omogućiti tužitelju ostvarivanje prava puta na nekretninama.

Stoga pozivanje tužitelja na stajališta Suda izražena prije usklađivanja sudske prakse nije osnovano, jer je prema odredbi članka 40. stavka 2. Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18. i 126/19.) pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici svih sudaca odnosno sudskog odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, obvezno za sva vijeća tog suda.

Tužitelj se poziva na odredbu članka 8. stavka 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. U bitnome navodi da je nevaljan otkaz ugovora o osnivanju prava služnosti, zbog čega postoji druga osnova za plaćanje naknade za korištenje nekretnina pa nije bilo osnove za donošenje osporenog rješenja odnosno utvrđivanja naknade za pravo puta u upravnom postupku.

Međutim, u konkretnom slučaju radi se o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta u smislu naprijed navedenih odredbi ZEK-a pa se prema već iskazanom shvaćanju ovog Suda (primjerice presuda poslovni broj: UsII-159/19-6 od 25. rujna 2019.) u tom slučaju ne radi o postupku propisanom posljednje navedenom odredbom Pravilnika, prema kojoj je postojanje ugovora kojim bi bilo regulirano plaćanje naknade za pravo puta uvjet za prestanak obveze plaćanja naknade. Isto tako u sudskoj praksi već je iskazano stajalište da je izjava o otkazu ugovora (koja je nesporno postojala u trenutku donošenja osporenog rješenja) dovoljan dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini.

Budući da se u konkretnom slučaju ne radi o postupku u smislu odredbe članka 8. stavka 4. Pravilnika niti je osporeno rješenje doneseno na temelju te odredbe, ocjena valjanosti otkaza ugovora o služnosti nema značenje prethodnog pitanja u smislu odredbe članka 55. ZUP-a, bez rješavanja kojeg ne bi bilo moguće riješiti upravnu stvar utvrđivanja infrastrukturnog operatora, a posljedično tome određivanja naknade za pravo puta. Iz istog

razloga presude drugih sudova u vezi otkaza ugovora ne dovode do drugačijeg rješenja ove upravne stvari.

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

Zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora je neosnovan na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a pa je odlučeno kao pod točkom II. izreke.

Zainteresiranoj osobi je u smislu odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a priznat trošak zastupanja po odvjetniku za sastav odgovora na tužbu uvećan za PDV, sukladno odredbama Tbr. 23. t. 1., Tbr. 42. i Tbr. 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj: 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.). Stoga je odlučeno kao pod točkom III. izreke.

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

U Zagrebu 15. svibnja 2020.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otpisavka – ovlašten službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	3.7.2020. 8:52:06	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/19-01/81	376-08	
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-20-3	Spis	0

