



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

Poslovni broj: UsII-55/18-6

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 sutkinja toga suda Biserke Kalauz, predsjednice vijeća, Mire Kovačić i Dijane Vidović, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Josipa Petkovića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa [REDACTED] iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Konavle, Trumbićev put 25, Cavtat, koju zastupa [REDACTED] radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanje visine naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj dana 12. veljača 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Poništava se djelomično rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/17-11/2048, urbroj: 376-10-18-12 od 18. siječnja 2018.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe Općine Konavle za trošak sastava odgovora na tužbu.
- III. Ova će se presuda objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Djelomičnim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu izgrađenu na nekretninama pojedinačno navedenim u točki I. izreke osporenog rješenja, koje su u vlasništvu Općine Konavle. Točkom II. izreke utvrđuje se da elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu iz točke I. čine 19.279,57 m² trase kabelaške kanalizacije te 8.993,20 m² trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova, što je ukupno 28.272,77 m². Točkom III. izreke utvrđuje se da visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I., koju je Hrvatski Telekom d.d. obavezan plaćati Općini Konavle, iznosi 218.075,33 kn godišnje, počevši od 7. studenog 2017. Prva godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku 8 dana od primitka ovog djelomičnog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog rješenja podnio tužbu zbog svih zakonom propisanih razloga i u bitnom ističe da je tuženik pogrešno utvrdio da između tužitelja i Općine ne postoji već ugovorom uređen odnos po pitanja korištenja nekretnina Općine temeljem kojeg je Općini izvršio plaćanje naknade. Naime, Ugovorom o partnerskom odnosu u šticeju distributivne

telekomunikacijske kanalizacije i pravu korištenja javnih površina, te Ugovorom o osnivanju prava služnosti broj: 1/2008, sklopljenih dana 18. lipnja 2008. godine, uređen je odnos između tužitelja i Općine vezano za zasnivanje i izvršavanje služnosti koja ovlašćuje tužitelja na korištenje javnim površinama u vlasništvu Općine u svrhu izgradnje, polaganje i održavanje infrastrukture u vlasništvu tužitelja, sve dok traje tužiteljeva potreba korištenja navedenih nekretnina. Za to pravo služnosti ugovorima je utvrđena obveza tužitelja isplatiti jednokratnu i trajnu naknadu u visini od 1.189,195,80 kn, a kojoj obvezi je tužitelj udovoljio 13. kolovoza 2008. godine. Unatoč tome iako je tuženik znao za navedene Ugovore obvezao je osporenim rješenjem tužitelja ponovno na plaćanje naknade Općini odnosno donošenjem djelomičnog rješenja odlučio je kao da ti Ugovori ne postoje. Vezano uz ništetnost ugovora na koji se poziva Općina smatra da dopis Općine kojim navodi da bi Ugovor o služnosti bio ništetan takva jednostrana izjava volje jedne od ugovornih strana nije i ne može biti potvrda ništetnosti ugovora. Također osporava urednost zahtjeva Općine vezano uz sadržaj zahtjeva, koji nije sukladan članku 5. stavku 2. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" 152/11., 151/14., 95/17. - dalje: Pravilnik) a kojim se definira što zahtjev mora sadržavati. Osporava i da je pravilno utvrđeno činjenično stanje vezano uz vlasništvo predmetne nekretnine, jer tuženik nije nedvojbeno utvrdio da li je Općina bila i ostala vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih osporenim rješenjem u predmetnom razdoblju. Ukazuje da je tuženik priznao Općini pravo na naknadu i za čestice za koje iz zemljišnih knjiga ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu Općine, te primjerice navodi čestice kč.br. 1280/1 i 1280/2 sve k.o. Grude za koje se upisi vode kao općenarodna imovina čije organ upravljanja N.O. Općine Gruda, a za koji organ upravljanja Općina nije dostavila niti jedan dokaz da bi bila njegov pravni slijednik. Smatra da postoji prethodna nužnost upisa pravnog slijednika iza upisanog Narodnog odbora, te se poziva na presudu Visokog upravnog suda poslovni broj: UsII-97/17. Stoga smatra da nisu postojale okolnosti za donošenje djelomičnog rješenja jer se Općina nije uspjela aktivno legitimirati kao vlasnik odnosno upravitelj općeg dobra svih čestica za koje potražuje naknadu za pravo puta za vrijeme trajanja upravnog postupka, a rješavanje njezinog zemljišnoknjižnog stanja trebalo bi biti riješeno u trenutku kada se zahtjevom obratila tuženiku. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje.

Tuženik se u odgovoru na tužbu protiv svih tužbenim navodima i ističe da je opunomoćenik podnositelja zahtjeva dostavio očitovanje iz kojeg proizlazi da je podnositelj zahtjeva 2. studenog 2017. obavijestio tužitelja o ništetnosti sklopljenih ugovora. U odnosu na postojanje Ugovora između stranaka navodi kako iz odredbi Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14., 72/17.-dalje: ZEK) i Pravilnika proizlazi da pravo puta infrastrukturnog operatora postoji ukoliko ispunjava zakonom propisane pretpostavke (članak 28. stavak 1. ZEK-a). Istovremeno podnositelj ima i svoje zakonsko pravo na naknadu zbog činjenica da se tužitelj služi nekretninama u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Prema zahtjevu podnositelja tuženik ne uređuje konstitutivna prava tužitelja kao infrastrukturnog operatora i podnositelja zahtjeva kao vlasnika nekretnine, jer su njihova prava određena ZEK-om već on samo utvrđuje obveznike prava puta i visinu naknade za pravo puta. Iako odnosi između stranaka mogu biti riješeni i mimo instituta prava puta u smislu članka 28. stavka 6. ZEK-a i Pravilnika, u konkretnom slučaju, unatoč nesuglasju stranaka nije utvrđivao postojanje li sklopljeni ugovori obzirom da je zahtjev podnesen u smislu navedenog članka 28. stavka 6. ZEK-a. Smatra da bilo kakvo nesuglasje oko postojanje ili nepostojanja ugovornih odnosa do kojeg je došlo prije nego što je podnesen zahtjev tuženiku, stranke mogu rješavati redovnim putem pred nadležnim sudom. U odnosu na tužbeni navod vezano za nekretnine ističe da je dana 7. studenog 2017. zaprimio zahtjev podnositelja da se sukladno članku 28. stavku 6. ZEK-a

utvrdi infrastrukturni operator za EKI koja je izgrađena na području podnositelja zahtjeva, te da se utvrdi visina naknade za pravo puta, a na temelju dostavljenih podataka o identificiranim nekretninama Elaborata stvarnog stanja izgrađenog od strane tužitelja a na kojima se nalazi EKI tužitelja. U odnosu na katastarske čestice broj: 1280/1 i 1280/2 sve k.o. Grude ističe da nije sporno da podnositelj zahtjeva nije proveo upis u skladu s vlasničkim režimom u Republici Hrvatskoj, ali da Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, sadrži predmnijevu prema kojoj se smatra da je osoba koja je u zemljišnoj knjizi upisana kao nositelj prava korištenja takvog zemljišta vlasnik takvog zemljišta, a tko tvrdi suprotno to treba dokazati. Neprijeporno je da je podnositelj zahtjeva pravni slijednik prijašnje Općine Gruda, pa je na temelju članka 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi ("Narodne novine" 90/92.) prenio njezine nekretnine a stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu na tim nekretninama stekao pravo vlasništva. Pritom se poziva i na shvaćanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u presudi poslovni broj: UsII-72/19. Ističe kako je i na strankama teret dokaza svojih navoda, pa je tužitelj bio slobodan isticati bilo kakve promjene koje su se dogodile tijekom postupka i dostaviti dokaze koje smatra relevantnim. Uz to tužitelj se tijekom trajanja cijelog postupka pa i prije podnošenja zahtjeva koristi nekretninama koje su predmet ovog postupka bez plaćanje naknade, a što je njegova obveza. Napominje i da se ovdje radi i o javnom interesu, interesu RH, ostalih operatora elektroničkih komunikacijsku usluga koji zbog spora tužitelja i podnositelja zahtjeva ne mogu koristiti predmetnu EKI i najbitnije interes krajnjih korisnika usluga. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Zainteresirana osoba Općina Konavle u odgovoru na tužbu detaljno se očitovala na navode u tužbi a u odnosu na prigovore vezano uz postojanje Ugovora o služnosti ističe da unatoč činjenici da je tim Ugovorom bilo određeno da treba dostaviti popis zemljišnoknjižnih čestica za koje se osniva pravo služnosti i koji čini sastavni dio tog Ugovora takav popis nikada nije bio priložen, pa je samim time Ugovor o osnivanju prava služnosti u potpunosti neodređen. Budući da te nekretnine (javne površine) koje su dane na korištenje tužitelju nisu uopće bile određene, to je Ugovor o osnivanju prava služnosti ništetan, sukladno članku 270. Zakona o obveznim odnosima. Nadalje, Ugovor o partnerskom odnosu vezan je uz Ugovor o osnivanju prava služnosti koji je dakle ništetan, pa to povlači ništetnost i toga Ugovora. Ističe i da je pogrešan stav tužitelja da je Ugovor o služnosti valjan i obvezuje obje ugovorne strane sve dok o tom pitanju ne postoji pravomoćna presuda, jer u načelu nije potrebno podizati tužbu za proglašenje ništetnosti ugovora, koja ništetnost postoji po samom zakonu. Vezano uz nekretnine koje se u zemljišnim knjigama vode kao općenarodna imovina čiji organ upravljanja je N.O. Općina Grude, ističe da je k.o. Grude kao i druge čestice u vlasništvu jedinica lokalne samouprave sukladno odredbi članka 87. stavak 1. Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi ("Narodne novine" 90/92.) i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Nesporno da je Općina Konavle pravni slijednik prijašnje Općine Gruda, pa je prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi preuzela njezine nekretnine, a stupanjem na snagu Zakona o vlasništvu na tim nekretninama stekla je i pravo vlasništva. Slijedom svega navedenog smatra da je djelomično rješenje zakonito pa predlaže odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti. Traži trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn i PDV 25% u iznosu od 625,00 kn.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 12. stavka 1. točka 11. i članka 28. stavka 6. ZEK-a.

Odredbom članka 12. stavka 1. točke 11. tog Zakona propisano je da su u nadležnosti Agencije, uz ostalo i regulatorni poslovi koji se odnosi na utvrđivanje infrastrukturnog operatora na općem dobru i nekretninama drugih osoba, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Odredbom članka 28. ZEK-a uređeno je korištenje općeg dobra i nekretnina drugih na temelju prava puta. Prema odredbi stavka 1. tog članka Zakona smatra se da infrastrukturni operator ima pravo puta ako je izgradio elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu između ostalog jedinica lokalne i područne samouprave u kojem slučaju tuženik izdaje potvrdu o pravu puta u skladu s Pravilnikom o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" 152/11. i 151/14. – dalje: Pravilnik).

Odredbom stavka 4. toga članka propisano je da je infrastrukturni operator obavezan plaćati upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta, a upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obavezan je infrastrukturnom operatoru omogućiti ostvarivanje prava puta, a na temelju stavka 6. istog članka Zakona može pred tuženikom pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. tog Zakona, te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta.

Prema odredbi članka 27. stavka 1. Zakona, operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što omogućava gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru, na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te na nekretninama drugih pravnih i fizičkih osoba, u skladu s ovim Zakonom i posebnim propisima.

U slučajevima kada upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine pred tuženikom pokrene postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu, prema odredbi članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i načinu za pravo puta ima pravo odabrati hoće li se visina naknade za pravo puta odrediti prema vrstama nekretnine ili u prosječnom iznosu naknade.

Iz navedenih odredaba Zakona o elektroničkim komunikacijama i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta proizlazi da pravo puta infrastrukturnog operatora postoji ukoliko ispunjava zakonom propisane pretpostavke (članak 28. stavak 1. Zakona), a obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine za pravo puta može biti riješena između infrastrukturnog operatora i upravitelja općeg dobra mimo instituta prava puta u smislu naprijed navedene odredbe članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama i članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta.

U konkretnom slučaju nije sporno da su tužitelj i zainteresirana osoba Općina Konavle sklopili Ugovor o partnerskom odnosu u štíćenju distributivne telekomunikacijske kanalizacije (DTK) i pravu korištenja javnih površina i Ugovor br. 1/2008 o osnivanju prava služnosti javnih površina, oba 18. lipnja 2008. kojim su ugovorile naknadu u jednokratnom iznosu koju je tužitelj bio dužan platiti, a također nije sporno da je tužitelj ovu obvezu uredno izvršio. Iz podataka spisa predmeta također nesporno proizlazi da je tuženik bio upoznat s činjenicom da su tužitelj i zainteresirana osoba međusobna prava i obveze riješili sklapanjem gore navedenih Ugovora. Dakle, tuženik u provedenom postupku iako je bio upoznat sa tom činjenicom u obrazloženju osporenog rješenja navodi da okolnost da li sklopljeni ugovor u konkretnoj situaciji postoji nije bio dužan utvrđivati s obzirom da je zainteresirana osoba podnijela zahtjev u smislu odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a a da bilo kakvo nesuglasje oko postojanja ili nepostojanja ugovornih odnosa do kojih je eventualno došlo prije nego što je Općina podnijela zahtjev tuženiku stranke mogu rješavati redovnim putem pred nadležnim sudom. Točno je da tuženik nije dužan utvrđivati postojanje ugovora među strankama, ali

podnošenje zahtjeva u smislu odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a čini vjerojatnim da stranke nemaju uređene međusobna prava i obveza što u konkretnoj situaciji nije slučaj i sa čime je tuženik bio upoznat i u vrijeme podnošenja zahtjeva zainteresirane osobe. Pritom nije od utjecaja to što je zainteresirana osoba uputila tužitelju obavijest o ništetnosti gore navedenih sklopljenih ugovora. Naime, tužitelj je zainteresiranoj osobi temeljem sklopljenog ugovora uredno isplatio naknadu u jednokratnom iznosu za korištenje prava puta a to je učinio temeljem ispostavljenog računa dana 13. kolovoza 2008. godine. Na temelju rješenja tuženika tužitelju je utvrđena obveza plaćanja iste naknade počevši od 7. studenog 2017. godine.

Kako su odnosi infrastrukturnog operatora, odnosno tužitelja i upravitelja općeg dobra, odnosno zainteresirane osobe bili uređeni sklopljenim ugovorom to prije no što je taj Ugovor raskinut prema mišljenju ovoga Suda i već ustaljenoj praksi nije bilo mjesta da ove odnose u istoj pravnoj stvari rješava tuženik donošenjem rješenja sukladno odredbama Zakona o elektroničkim komunikacijama.

U odnosu na prigovor tužitelja glede nekretnina na kojima je tuženik utvrdio da tužitelj ima izgrađenu EKI te je sve nekretnine podveo pod vlasništvo odnosno upravljanje zainteresirane osobe, ovaj Sud ne prihvaća razloge koje tuženik iznosi u rješenju kao i u odgovoru na tužbu a zbog kojih smatra da su sve nekretnine obuhvaćene osporenim rješenjem u vlasništvu, odnosno pod upravljanjem zainteresirane osobe, jer se za neke čestice ne može izvesti takav zaključak.

Za pravilnu primjenu mjerodavne odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a, odlučno je utvrditi status ovlaštenika na nekretnini odgovarajućim dokazom iz kojeg proizlazi da je zainteresirana osoba (podnositelj zahtjeva za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i ovlaštenik naknade za pravo puta) vlasnik nekretnine odnosno upravitelj nekretnine koja je opće dobro. Prema ocjeni ovoga Suda podaci iz Tablice 1., ne dokazuju da je zainteresirana osoba vlasnik odnosno upravitelj svih čestica koje su obuhvaćene osporenim rješenjem, slijedom čega nema osnove za zaključak da bi bila ovlaštenik prava na naknadu za pravo puta u odnosu na te čestice. Primjerice, osporeno rješenje se odnosi i na česticu pod brojem k.č. 1280/1 i 1280/2 koje su označene kao općenarodna imovina u suvlasničkom dijelu a organ upravljanja je N.O. Općine Gruda. S obzirom na navedeno, Sud smatra da u postupku nije dokazano da je zainteresirana osoba vlasnik odnosno nositelj prava upravljanja na svim česticama obuhvaćenim osporenim rješenjem.

Iz navedenih razloga Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan zbog čega je osporeno rješenje poništeno.

Odluka pod točkom I. presude temelji se na odredbi članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima dok je odluka pod točkom II. utemeljena na odredbi članka 79. stavka 1. Odluka pod točkom III. utemeljena je na odredbi članka 14. stavka 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

U Zagrebu 12. veljače 2020.

Predsjednica vijeća
Biserka Kalauz, v.r.

Za točnost otpavka - ovlaštenik službenik

Tanja Nemčić

