



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

PRIJEMNI ŠTAMPILJ
REPUBLIKA HRVATSKA
376 HAKOM

Prilježeno: 19.05.2021., 08:13 h		
Klasifikacijska oznaka:	Ustrojstvena jedinica:	
034-07/20-01/13	376-08	
Uredbeni broj:	Prilozi:	Vrijednost:
437-21-03	1	

broj: UsII-104/20-7



d2694355

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 Eveline Čolović Tomić, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja

koje zastupa opunomoćenik

odvjetnik u

Odvjetničkom društvu

protiv

tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste Ličko - senjske županije, Gospić, Smiljanska 41, koju zastupa opunomoćenica

odvjetnica u

radi utvrđivanja

infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 16. travnja 2021.

presudio je

I Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti KLASA: UP/I-344-03/19-11/73, URBROJ: 376-05-3-20-33 od 10. veljače 2020.

II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

III Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

1. Pobijanim rješenjem je utvrđeno da je tužitelj (dalje:) infrastrukturni operator i ima pravo puta na županijskim i lokalnim cestama na području Ličko - senjske županije navedenim u Odluci o razvrstavanju javnih cesta (Narodne novine, broj 103/18.) i Popisu županijskih i lokalnih cesta županije Ličko - senjske (Narodne novine, broj 103/18.), koji su sastavni dio ovog rješenja, koje ceste se nalaze u vlasništvu Republike Hrvatske i pod upravljanjem Županijske uprave za ceste Ličko - senjske županije, a na kojim cestama ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta broj 6/2019 (dalje: Elaborat), 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). Količinu i vrstu EKI iz točke I. ovog rješenja čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedene u Elaboratu (točka II. izreke). Točkom III. izreke utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje

nekretnina 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.). Točkom IV. je riješeno da zainteresirana osoba ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz točke III. ovog rješenja od 15. veljače 2019., a točkom V. obvezan je tužitelj 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 tuženiku i zainteresiranoj osobi. Točkom VI. obvezan je tužitelj u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta za prvu godinu. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom VII. obvezana je zainteresirana osoba omogućiti tužitelju ostvarivanje prava puta na nekretninama iz točke I. rješenja.

2. Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj 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. Tuženik u obrazloženju rješenja šturo navodi da su odnosi među strankama bili riješeni ugovorom i aneksom koji su raskinuti i tuženik je zaprimio izjavu o raskidu 11. veljače 2010. Tuženik dalje navodi kako među strankama nema ugovorenih odnosa pa je utvrdio pravo na naknadu za pravo puta od 15. veljače 2019. te je to jedino što je tuženik obrazložio vezano za utvrđivanje (ne)postojanja kojeg drugog prava na temelju kojeg tužitelj plaća naknadu za korištenje predmetnog cestovnog zemljišta. Tuženik nije obrazložio zbog čega nije uzeo u obzir izjavu tužitelja kojom se raskid ugovora izjavljen od strane zainteresirane osobe izričito osporava. Tuženik prešućuje i propušta utvrditi da bi izjava o raskidu uopće bila osporena kao i da je tužitelj Trgovačkom sudu u Rijeci podnio tužbu radi utvrđenja neosnovanosti raskida ugovora o osnivanju služnosti. Smatra da je tuženik trebao riješiti prethodno pravno pitanje koje se pojavilo i o čijem rješavanju ovisi donošenje osporenog rješenja odnosno je li raskidom prestao ugovor o osnivanju prava služnosti. Pritom je nesporna činjenica da je zainteresirana osoba izjavila raskid, a pravno je pitanje je li taj raskid osnovan i zakonit i ima li on učinak prestanka ugovornog odnosa ili ne, sve u smislu postojanja zapreke za određivanje naknade iz članka 8. stavka 4. Pravilnika. Smatra da je tuženik povrijedio članak 8. i 9. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., dalje: ZUP) te da mu je zbog nedostatka obrazloženja rješenja tuženika povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Navodi da je u ranijem predmetu podnio ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda. Kada je o prethodnom pitanju (ne)osnovanosti raskida ugovora o služnosti odlučio rješavati sam, tuženik se nije pridržavao načela zakonitosti iz članka 5. ZUP-a, jer nije pravilno i potpuno utvrdio

činjenično stanje. Zbog svih propusta donio je pogrešnu odluku o prethodnom pitanju o kojem je izravno ovisila primjena članka 8. stavka 4. Pravilnika. Detaljno obrazlaže razloge neosnovanosti raskida ugovora o osnivanju prava služnosti pozivajući se članke 360. - 368. Zakona o obveznim odnosima (dalje; ZOO). Ističe kako je isplata naknade glavna tužiteljeva obveza, tj. protučinidba koju je tužitelj uredno ispunjavao. Zainteresirana osoba ne bi imala pravo na raskid ugovora jer bi se radilo samo o neispunjenju neznatnog dijela obveze (koja nije bitan sastojak ugovora) pa u smislu članka 367. ZOO-a raskid ugovora nije dopušten. Ako zainteresirana osoba smatra da tužitelj do 31. prosinca 2015. nije u cijelosti izradio i dostavio geodetske snimke, izrada elaborata u spomenutom roku nije bitan sastojak ugovora, što dalje obrazlaže. Dostavlja presudu Trgovačkog suda u Osijeku, poslovni broj: P-41/18 od 12. srpnja 2019. koja potvrđuje tužiteljeve stavove. Predlaže Sudu da odluči o prethodnom pitanju na način da utvrdi da je raskid ugovora o osnivanju prava neosnovan i bez pravnog učinka, da je ugovor o osnivanju prava služnosti na pravnoj snazi te da poništi rješenje tuženika uz obvezu podmirenja troškova postupka, a podredno da prekine postupak dok nadležni sud pravomoćno ne odluči o prethodnom pitanju.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu smatra tužbene navode neosnovanima te se poziva na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-232/18. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev.

4. Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu smatra da u okviru upravnog postupka koji se vodio pred tuženikom nije osnovano raspravljati o raskidu ugovora koji je prethodno postojao između tužitelja i zainteresirane osobe. Svoje prigovore tužitelj može ostvariti dopuštenim pravnim sredstvima kroz predviđene postupke. Izjava o raskidu ugovora je očitovanje volje koje proizvodi pravne učinke te treba biti uzeto u obzir pa je pravilno tuženik uzeo u obzir da stranke više nemaju ugovorom uređene odnose. Ističe da stranke nisu mogle dogovorom urediti međusobne odnose, što je razvidno iz činjenice da tužitelj nije poštivao predmetni ugovor niti je postupao po nalogima tuženika. Ugovor je raskinut jer tužitelj nije ispunio svoje obveze iz ugovora. Tužitelj i tuženik su pisanim putem obaviješteni o raskidu, a tužitelj relativizira raskid. Navodi da je zaključkom tuženika od 15. veljače 2019. naređeno tužitelju da u roku od 60 dana (između ostalog) dostavi kompletni geodetski elaborat, popunjenu tablicu 1 i dr., a tužitelj je dostavio nepotpune i nedostatne podatke kojima je zainteresirana osoba prigovorila, odnosno dostavila svoj elaborat za pravo puta koji je sačinilo d.o.o., da bi tužitelj e-mail dopisom od 17. siječnja 2020. dopunio tablice za pravo puta i uključio daljnje m². Zaključuje da tužitelj svoju obvezu nije ispunio ni do 31. prosinca 2015. ni u naredne 3 godine. Tužitelj je pored novčane obveze iz ugovora imao i nenovčanu obvezu, koju nije ispunio, a koja je od odlučne važnosti za točno ispunjenje novčane obveze. Oспорava tužiteljevo tumačenje odredbi ZOO-a te se poziva na članak 363. ZOO-a koji jasno određuje kako vjerovnik može raskinuti ugovor bez ostavljanja dužniku naknadnog roka za ispunjenje, ako iz dužnikova držanja proizlazi da on svoju obvezu neće ispuniti ni u naknadnom roku. Smatra da nepravomoćna presuda Trgovačkog suda u Osijeku nije primjenjiva u konkretnom slučaju te prilaže presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-338/19-9 od 27. rujna 2019. kojom je odbijen tužbeni zahtjev istog tužitelja u istoj pravnoj stvari. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev odbije i protivi se prijedlogu tužitelja da Sud odlučuje o prethodnom pitanju kao i prijedlogu za prekid spora.

5. Tužitelj u očitovanju na navode odgovora na tužbu tuženika ističe da je u presudi poslovni broj: UsII-232/18 navedeno kako se radi o okolnostima konkretnog slučaja, a pored toga stajalište je pogrešno i nije primjenjivo u okolnostima konkretnog slučaja budući da je izjavu o raskidu ugovora o osnivanju prava služnosti tužitelj pred tuženikom izričito osporio. Stajalište Suda na koje se tuženik poziva moglo bi se eventualno primijeniti samo u slučaju ako izjavi o raskidu ugovora tužitelj ne bi uopće prigovorio ili ju na bilo koji način osporio. Smatra kako se obrazloženje iz navedene presude ne može primjenjivati na sve predmete (pa tako i ovaj) univerzalno, bezrezervno i bez preispitivanja svih relevantnih činjenica. Smatra da se okolnosti konkretnog slučaja ne mogu poistovjetiti s prethodnima u kojima se radilo o otkazu ugovora dok se ovdje radi o raskidu ugovora.

6. Navode zainteresirane osobe u odgovoru na tužbu tužitelj smatra neosnovanima te ističe da je sve ugovorne obveze uredno izvršavao, od dostave elaborata od strane (stručnjaka za posredovanje u prometu nekretnina i pravne odnose kod tužitelja te stalnog sudskog vještaka za EKI), do urednog plaćanja godišnjih naknada za služnost. Predlaže saslušanje svjedoka na okolnost dostave elaborata, a bivše direktorice

Odjela za pravne i regulatorne poslove i usklađenost poslovanja, na okolnost urednog ispunjenja ugovornih obveza i ostalih okolnosti vezanih uz raskid ugovora o osnivanju prava služnosti. Navodi kako je zainteresirana osoba pravna osoba i gospodarstvenik, čije djelovanje i postupci zahtijevaju povećanu pažnju uz obvezu da učini sve potrebno da se neki pravni odnos ili ugovor održi na snazi pa tako u slučaju neurednog ispunjenja da drugu stranu opomene i pozove na ispunjenje svoje obveze uz ostavljanje naknadnog roka za izvršenje. Zainteresirana osoba zanemaruje i da vlasništvo obvezuje te da je kao vlasnik (upravitelj) javnih cesta i uredan gospodarstvenik ovlaštena i dužna učiniti sve kako bi u vlastitom, ali i javnom interesu (kao upravitelj javnih cesta) ostvarila sva vlasnička prava iz ugovora. Zainteresirana osoba nije napravila ništa od navedenog. Pravi i jedini razlog raskida ugovora je veća naknada za pravo puta od one koja je ugovorena i propisana zakonom. Zainteresirana osoba je planirano i unaprijed smišljeno odmah nakon raskida ugovora o osnivanju prava služnosti, podnijela tuženiku zahtjev za utvrđivanje tužitelja infrastrukturnim operatorom i obveznikom plaćanja naknade za pravo puta, jer je znala da će tako imati pravo na veću naknadu nego što bi to bilo prema ugovoru. Prema ugovoru tužitelj je plaćao zainteresiranoj osobi naknadu za veću (procijenjenu) površinu dijelova javnih cesta na kojima je izgrađen EKI od stvarnih površina odnosno plaćao je zainteresiranoj osobi naknadu u iznosu od 987.034,00 kn (uz primjenu jedinične cijene od 2,40 kn/m²) dok je prema pobijanom rješenju sada dužan plaćati 1.397.953,00 kn (uz primjenu jedinične cijene 7,00 do 8,00 kn/m²). Zaključuje kako čak i da tužitelj nije dostavio zainteresiranoj osobi geodetski elaborat (a dostavio ga je) ne bi se radilo ni o neispunjenju neznatnog dijela obveze, jer bi takvo neispunjenje bilo isključivo na štetu tužitelja koji plaća više nego što je trebao, budući da su procijenjene količine iz ugovora veće od stvarnih količina utvrđenih u postupku pred tuženikom. Navodi da su upravitelji javnih cesta motivirani isključivo većom naknadom, masovno otkazuju sklopljene ugovore o služnosti. Stvarne motive otkaza/raskida ugovora tužitelj navodi jer želi ukazati da se raskid ugovora uklapa u trend masovne pojave otkazivanja ugovora od strane upravitelja javnih cesta radi veće naknade što predstavlja tipičan primjer zloupotrebe prava iz članka 6. ZOO-a. Poziva se na presudu Općinskog suda u Dubrovniku,

poslovni broj: P-497/19 12. ožujka 2020., presude trgovačkih sudova te Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: PŽ-7593/17 od 20. studenoga 2019. Ukazuje na potrebu da Visoki upravni sud preispita svoje i tuženikove stavove te predlaže Sudu da održi raspravu na kojoj će raspraviti sve sporne činjenice ispitati svjedoke. Potražuje naknadu troškova spora.

7. S obzirom da je u ovom sporu sporna primjena prava, Sud je spor riješio bez rasprave sukladno odredbi članka 36. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS).

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

9. 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 raskid 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.

10. 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. Stoga je izjava o raskidu ugovora (koja je nesporno postojala u trenutku donošenja osporenog rješenja) za ovaj postupak dovoljan dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini.

11. 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 raskida ugovora o služnosti nema značenje prethodnog pitanja u smislu odredbe članka 44. ZUS-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 ne dovode do drugačijeg rješenja ove upravne stvari.

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

13. 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.

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

U Zagrebu 16. travnja 2021.

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

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

