



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

Poslovni broj: UsII-16/21-8

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, Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja

kojeg zastupa

protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa uz
sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Labina, Labin, Titov trg 11, kojeg zastupa
radi utvrđivanja infrastrukturnog
operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 24. veljače 2021.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje dopunskog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/284, urbroj: 376-05-03-20-14 od 16. prosinca 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

III. Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana.

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

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika u točki I. utvrđuje se da je tužitelj

infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Grada Labina, navedenim u potvrdi Istarske županije, Grada Labina, Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i upravljanje imovinom, klasa: 340-01/20-01/83, urbroj: 2144/01-04/02-20-2 od 2. studenoga 2020. koja je sastavni dio ovog rješenja, na kojim nekretninama ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta broj 4/16 (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 dopunskog rješenja. Prema točki II. izreke rješenja 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 navedenih u Elaboratu. Točkom III. izreke rješenja utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišno-knjižno odjela Labin ili podredno Odjelu za katastar nekretnina Labin, dostupnoj

na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, uz primjenu iznosa naknada 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 IV. izreke utvrđuje se da Grad Labin ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od 24. kolovoza 2016., a točkom V. izreke rješenja obvezuje se

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 Gradu Labinu. Točkom VI. izreke rješenja obvezuje se u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Gradu Labinu naknadu za pravo puta iz ovog rješenja za prvu – petu godinu. Svaka slijedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena, dok je točkom VII. izreke rješenja obvezan Grad Labin omogućiti ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja tuženika podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom iznosi kronologiju cjelokupnog postupka i tužbene razloge, te posebno napominje da je donošenjem prvobitnog rješenja tuženika, koje je doneseno na temelju zahtjeva Grada Labina od 21. prosinca 2016., riješeno o pravima i obvezama tužitelja i Grada Labina, kao strankama u tom konkretnom upravnom postupku, čime je upravni postupak pred tuženikom okončan. Da bi upravno tijelo imalo osnove donijeti dopunsko rješenje u istom upravnom postupku, nužan preduvjet je, a sukladno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku, da nadležno tijelo nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka. Ovdje pobijanim dopunskim rješenjem tuženik postupa suprotno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku te istim dopunskim rješenjem rješava pitanja koja nisu bila predmet upravnog postupka u kojem je doneseno prvobitno rješenje tuženika. Pobijanim dopunskim rješenjem tuženik rješava o pravima i obvezama tužitelja i Grada Labina u odnosu na nekretnine za koje Grad Labin, tek po podnošenju novog zahtjeva od 24. studenoga 2020., kada je dostavio dokaz o vlasništvu i to potvrde Istarske županije, Grada Labina, Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i upravljanje imovinom, klasa: 340-01/20-01/83, urbroj: 2144/01-04/02-20-2 od 2. studenoga 2020., dakle, tri godine i jedanaest mjeseci nakon donošenja prvobitnog rješenja. S obzirom da Grad Labin dokaz o vlasničko-pravnom statusu predmetnih nekretnina nije dostavio u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja, isti sukladno Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta, nije bio predmet tog postupka slijedom čega ne može biti niti predmetom dopunskog rješenja, već se u odnosu na njih mora voditi zaseban upravni postupak. Niti u prvobitnom rješenju, a niti u dopunskom rješenju nije naveden razlog zbog kojeg Grad Labin predmetnu potvrdu izdanu 2. studenoga 2020. nije izdao i dostavio već za vrijeme provedbe upravnog postupka, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja, jer ako je isti bio ovlašten upravljati nerazvrstanim cestama po Zakonu o cestama, koji je stupio na snagu 28. srpnja 2011., dakle, davno prije izdavanja predmetne potvrde, onda je svakako već u vrijeme provedbe postupka po prvobitnom rješenju mogao dostaviti predmetne potvrde. Stoga smatra da je tuženik proizvoljno odlučio da se u konkretnom slučaju radi o dopunskom rješenju, čime je postupio protivno načelu zakonitosti sadržanom u članku 5. Zakona o općem upravnom postupku temeljem kojeg načela tuženik mora rješavati upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa, a prema slobodnoj ocjeni odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana. Donošenjem dopunskog rješenja suprotno pravilima Zakona o općem upravnom postupku i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, tuženik Gradu Labinu neosnovano priznaje pravo na naknadu za pravo puta za period u kojem ne postoji tužiteljeva obveza plaćanja naknade. Napominje da se naknada za pravo puta plaća isključivo vlasniku, odnosno upravitelju nekretnine koji može dokazati svoje pravo vlasništva,

odnosno upravljanja. U slučaju nekretnina za koje se vlasničko-pravni status u postupku pred tuženikom dokazuje raznim potvrdama ili odlukama nadležnih tijela i to nakon provedenog prvobitnog upravnog postupka i donošenja prvobitnog rješenja tuženika, relevantan datum od kojeg je moguće dokazati izvanknjižno vlasništvo je datum izdavanja takve potvrde, odnosno odluke. U razdobljima koja prethode izdavanju potvrde ili odluke, podnositelj zahtjeva nije imao dokaz o vlasništvu, jer bi u tom slučaju iste dokaze već priložio u postupku koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja. Smatra da bi izvršenjem dopunskog rješenja platio Gradu Labinu naknadu za pravo puta za razdoblje za koje Grad Labin nema pravo sukladno propisima, a čime bi, u ovom konkretnom slučaju, nastala šteta za tužitelja. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi pobijano dopunsko rješenje te da mu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn. Pored toga, tužitelj je zatražio i da ovaj Sud donese rješenje kojim će odgoditi izvršenje pobijanog dopunskog rješenja do pravomoćnog okončanja ovog upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu prije svega navodi da je ovaj Sud presudom poslovni broj: UsII-361/20-8 od 11. studenoga 2020., u činjenično identičnom postupku, odbio tužbeni zahtjev tužitelja i zauzeo jasan stav u pogledu donošenja djelomičnih rješenja. Ističe da je praksa donošenja djelomičnih rješenja u odnosu na dio zahtjeva o kojima nije odlučeno prvim rješenjem te naknadno donošenje konačnih ili dopunskih rješenja u odnosu na preostali dio zahtjeva ispravna i zakonita, kao i datum od kojeg teče naknada za pravo puta, te u tom smislu upućuje na dosljednu praksu ovoga Suda u nizu presuda ovoga Suda koje navodi u odgovoru. Navodi da je prvobitnim rješenjem tužitelj utvrđen infrastrukturnim operatorom, količina EKI i naknada za pravo puta u odnosu na one nekretnine za koje je temeljem dostavljenih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu Grada te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade, a ostale nekretnine obuhvaćene Elaboratom za pravo puta (na kojima se cijelo vrijeme nalazi EKI), a za koje Grad nije dostavio dokaz o vlasništvu, nisu obuhvaćene i riješene prvobitnim rješenjem. Kako je Grad naknadno, 24. studenoga 2020., dostavio dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Grada od 24. kolovoza 2016. i Elaboratom za pravo puta 4/16, tuženik je prihvatio dodatne dokaze Grada i pozivajući se na članak 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09.) donio osporavano rješenje. Dakle, nije točna tvrdnja tužitelja da je 24. studenoga 2020. Grad podnio novi zahtjev. Tvrdnja tužitelja da je donošenjem prvobitnog rješenja okončan postupak pred tuženikom bila bi točna samo uz uvjet da je tuženik prvobitnim rješenjem odbio zahtjev Grada u odnosu na nekretnine obuhvaćene zahtjevom od 24. studenoga 2020. za koje Grad tijekom postupka nije dostavio dokaz o vlasništvu. Kako navedene nekretnine nisu riješene prvobitnim rješenjem, a obuhvaćene su zahtjevom Grada od 24. kolovoza 2016. opravdano je primijenjen članak 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku i doneseno osporavano rješenje. Dalje, smatra neosnovanim prigovor tužitelja kako je tuženik pogrešno utvrdio datum početka obveze plaćanja naknade za pravo puta u osporavanom rješenju jer je naknadu za pravo puta trebalo definirati najranije od dana izdavanja potvrde/odluke nadležnih tijela temeljem kojih se dokazuje vlasničko-pravni status. Naime, sud je u nizu presuda iz ove materije potvrdio stav tuženika da je vlasništvo na nekretninama kao što su nerazvrstane ceste stečeno temeljem zakona, a ne temeljem potvrda koje su deklaratornog karaktera, slijedom čega datum na potvrdi nije od utjecaja na utvrđivanje datuma od kojeg teče obveza plaćanja naknade za pravo puta jer su se nerazvrstane ceste na dan stupanja na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11.) koristile za promet vozilima i svako ih može slobodno koristiti te na način i pod uvjetima određenim Zakonom o cestama, pa su od dana stupanja na snagu Zakona o cestama, neovisno o postojanju upisa

vlasništva, javno dobro u općoj upravi u vlasništvu Grada. Tuženik predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan te se protivi i odgodi izvršenja osporavanog rješenja.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Grad Labin u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je osporenim rješenjem osnovano utvrđeno zakonom stečeno pravo tužitelja i njegova zakonom nastala obveza da zainteresiranoj osobi plati naknadu za pravo puta i u odnosu na one nekretnine u njezinom vlasništvu o kojima nije riješeno rješenjem od 21. prosinca 2016. Naime, rješenjem iz 2016. tuženik nije riješio sva pitanja koja su predmet upravnog postupka u kojemu je ono doneseno, te tim rješenjem tužitelj nije utvrđen infrastrukturnim operatorom za sve vrste (ukupnu količinu) elektroničke komunikacijske infrastrukture koju je on izgradio na svim nekretninama u vlasništvu Grada Labina te se njime nije utvrdilo niti njegovo pravo puta u odnosu na sve nekretnine, a i njegova obveza da za to svoje pravo na tim svim nekretninama Gradu Labinu svake godine plaća naknadu za pravo puta. Nadalje, smatra da je tužba tužitelja kontradiktorna (opterećena logičkom pogreškom), jer najprije tužitelj tvrdi da se obveza plaćanja naknade za pravo puta utvrđuje od primitka zahtjeva u upravnom postupku, a potom, on tvrdi da se obveza u odnosu na pravo puta na nekretninama za koje se „vlasničko-pravni status“ dokazuje „raznim potvrdama“ treba utvrditi od dana izdavanja takve potvrde. Uopćeno, svi podnesci tužitelja u upravnim sporovima i u drugim postupcima opterećeni su logičkim pogreškama, vjerojatno i namjernim logičkim pogreškama koje se čine u cilju izbjegavanja obveze plaćanja naknade vlasnicima. Potpuno je neosnovan navod tužitelja da je njemu osporenim rješenjem, nastala šteta, jer nikakva šteta tužitelju takvim utvrđenjem obveze nije nastala s obzirom da je tužitelj u razdoblju od 24. kolovoza 2016. (i prije) koristio konkretne nekretnine i time je u tom razdoblju stjecao dobit na tržištu elektroničkih komunikacijskih usluga, a da nikakvu naknadu za korištenje tih nekretnina zainteresiranoj osobi nije plaćao. Stoga je u tom razdoblju zainteresiranoj osobi, a ne tužitelju, nastala šteta i ta šteta bi se odražavala da tuženik nije donio osporeno rješenjem kojim je utvrdio obvezu tužitelja i za to razdoblje. Predlaže ovom Sudu da odbije tužbeni zahtjev tužitelja i njegov prijedlog za odgodni učinak tužbe te da obveže tužitelja da mu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

U dokaznom postupku ovaj Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja pobijane odluke, te izvršio uvid u dokumentaciju koja prileži spisu tuženika (članak 33. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.).

Na temelju razmatranja svih odlučnih pravnih i činjeničnih pitanja sukladno odredbi članka 55. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, ovaj Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Osporeno dopunsko rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 12. stavka 1. točke 11., članka 28. stavka 6. i članka 29. stavka 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.) te članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku, povodom zahtjeva zainteresirane osobe od 24. studenoga 2020. za donošenje dopunskog rješenja kojim se utvrđuje infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu Grada i visina naknade za pravo puta i to na nerazvrstanim cestama.

Prema odredbi članka 12. stavka 1. točke 11. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje: ZEK) propisana je nadležnost tuženika za utvrđivanje infrastrukturnog operatora na općem dobru i nekretninama drugih osoba, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Odredbom članka 29. stavka 1. ZEK-a propisano je da se za pravo puta na općem dobru i na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona, plaća naknada za pravo puta iz

članka 28., a izračun i visina naknade te način plaćanja naknade propisuje se Pravilnikom koji donosi vijeće agencije, pri čemu visina naknade mora predstavljati pravičan razmjer između prava vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih usluga te javnog interesa za razvoj tržišta elektroničkih komunikacija. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da naknada za opće dobro i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave plaća se godišnje, po četvornom metru zemljišta koje se upotrebljava za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu iz članka 27. stavka 5. ovog Zakona, a utvrđuje se pojedinačno za pojedinu vrstu nekretnina ili za opće dobro, na cijelom području Republike Hrvatske.

U provedenom postupku su za rješavanje ove upravne stvari utvrđene odlučne činjenice koje među strankama nisu sporne, a s obzirom na prirodu upravne stvari ovaj Sud nalazi da je tuženik u okviru svoje zakonske ovlasti pravilno riješio predmetnu upravnu stvar, jer su u izreci rješenja dani jasni i konkretni parametri za utvrđivanje visine naknade za pravo puta za nekretnine koje su predmetom ovog postupka, a koji proizlaze iz priloga koji su sastavni dio rješenja i jasnih odredbi članka 6. i 7. stavcima 1., 2., 3. i 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta.

Sukladno članku 7. Pravilnika visina naknade za pravo puta se izračunava prema površini zemljišta koje se koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje EKI. Tužitelj nesporno raspolaze s tim podacima za koje je dužan plaćati naknadu, a koji su uneseni u Elaborat za pravo puta broj 4/16, koji je tužitelj sam izradio i koji je sastavni dio osporenog rješenja. Također, navedena odredba Pravilnika daje formulu za izračun svake od površina za koju se plaća naknada. Prema tome, osporeno rješenje sadrži utvrđene nekretnine na kojima se nalazi EKI, a Elaborat, koji je sastavni dio rješenja, sadrži vrste i površine zemljišta za koje se plaća naknada, dok je formula za izračun dana u podzakonskom propisu, pa je tužitelj obavezan samo izvršiti obračun.

Stoga, u konkretnom slučaju, a s obzirom na narav i vrstu odluke kojom se utvrđuje infrastrukturni operator i naknada za pravo puta za korištenje EKI na nekretninama kojima upravlja zainteresirana osoba, sadržaj izreke osporenog rješenja ima sve elemente na temelju kojih se nedvojbeno može utvrditi visina naknade i dostatno određenom izrekom rješenja nije povrijeđena odredba članka 12. ZEK-a. Stoga je, prema ocjeni ovoga Suda, tuženik donio pravilnu odluku povodom zahtjeva zainteresirane osobe za donošenje dopunskog rješenja, te time, prema ocjeni ovoga Suda, nije povrijedio zakon na štetu tužitelja.

Tužitelj u tužbi prvenstveno prigovara da je pobijanim dopunskim rješenjem tuženik postupio suprotno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku jer dopunskim rješenjem rješava pitanja koja nisu bila predmet upravnog postupka u kojem je doneseno prvobitno rješenje tuženika od 23. srpnja 2018.

Naime, prema odredbi članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.) ako javnopravno tijelo rješenjem nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka, može se, na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti, donijeti rješenje o pitanjima koja nisu riješena (dopunsko rješenje).

U konkretnom slučaju iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba 24. studenoga 2020. dostavila potvrdu Istarske županije, Grada Labina, Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i upravljanje imovinom od 2. studenoga 2020. kojim dokazuje vlasništvo nad dodatnim česticama koje su nerazvrstane ceste, na kojima se nalazi EKI i utvrđena u Elaboratu o pravu puta broj 4/16. Nadalje, proizlazi da je rješenjem od 21. prosinca 2016. tužitelj utvrđen infrastrukturnim operatorom, količina EKI i naknada za pravo puta, u odnosu na one nekretnine za koje je temeljem dostavljenih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu Grada Labina te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade. Međutim,

kako je Grad Labin 24. studenoga 2020. dostavio dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Grada Labina od 24. kolovoza 2016. i Elaboratom za pravo puta, pravilno je tuženik dodatne dokaze prihvatio i sukladno odredbi članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku donio dopunsko rješenje, pa Gradu Labinu pripada pravo na naknadu za pravo puta za nekretnine koje su predmet dopunskog rješenja. Stoga ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim prigovore tužitelja u tužbi i njegovu tvrdnju da nije bilo osnove u konkretnom slučaju donijeti dopunsko rješenje.

Slijedom iznesenog, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučeno je kao u točki I. izreke presude.

S obzirom da tužitelj nije uspio u predmetnom upravnom sporu, istome ne pripada pravo na naknadu troškova upravnog spora sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, kako je to i odlučeno točkom II. izreke presude.

Zainteresiranoj osobi priznat je trošak zastupanja po odvjetniku za sastav odgovora na tužbu, uvećan za porez na dodanu vrijednost, prema Tbr. 23.1., Tbr. 42. i Tbr. 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, 142/12., 102/14., 118/14. i 107/15.) u iznosu od 3.125,00 kn kako je to odlučeno točkom III. izreke presude.

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

S obzirom na način na koji je riješen predmetni upravni spor, odnosno da je tužba tužitelja odbijena, rješavanje o prijedlogu tužitelja za određivanje odgovnog učinka tužbe je bespredmetno.

U Zagrebu 24. veljače 2021.

Predsjednik vijeća:
Boris Marković, v.r.

Za točnost otpavka - ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

