



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

PRIJEMNI ŠTAMPILJ
REPUBLIKA HRVATSKA
376 HAKOM

Primljeno: 30.04.2021. 07:43 h		
Klasifikacijska oznaka:	Ustrojstvena jedinica:	
034-07/18-01/136	376-08	
Uredbeni broj:	Prilozi:	Vrijednost:
437-21-03	0	



d2681012

roj: UsII-416/18-6

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, Biserke Kalauz i Mire Kovačić, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika specijalista Josipa Petkovića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja kojeg zastupaju opunomoćenici odvjetnici u Zajedničkom odvjetničkom uredu protiv tuženika Inspektora elektroničkih komunikacija Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste Virovitičko-podravske županije, Virovitica, Matije Gupca 53 koju zastupa opunomoćenik odvjetnik u radi inspekcijskog nadzora, u sjednici vijeća održanoj 23. ožujka 2021.

presudio je

- I. Poništava se rješenje Inspektora elektroničkih komunikacija Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-07/18-01/44, urbroj: 376-10-18-7 od 6. rujna 2018.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.
- III. Ova presuda objavit će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Inspektora elektroničkih komunikacija utvrđeno je da je rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) klasa: UP/I-344-03/18-11/212, urbroj: 376-10-18-13 od 28. svibnja 2018. postalo izvršno 11. lipnja 2018. (točka 1. izreke). Pod točkom 2. izreke utvrđeno je da izvršenik – Trgovačko društvo d.d. (ovdje tužitelj) nije postupilo po točki VI rješenja HAKOM-a iz točke 1. ovog rješenja, budući da nije u cijelosti platilo Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije utvrđenu i neospornu godišnju naknadu za pravo puta za razdoblje od 9. svibnja 2018. do 9. svibnja 2018. u iznosu od 1,458.160,78 kn već je platio samo iznos od 817.525,52 kn.

U točki 3. izreke rješenja naloženo je tužitelju da u roku od 3 dana od dana primitka ovog rješenja plati godišnju naknadu za pravo puta u iznosu od 640.635,26 kn Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije, a u točki 4. izreke naloženo je tužitelju da odmah po uplati dostavi HAKOM-u i Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije dokaz o izvršenoj uplati iz točke 3. rješenja.

Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U

bitnome navodi da je tuženik pokrenuo upravni postupak u kojem je 28. svibnja 2018. doneseno rješenje o utvrđivanju infrastrukturnog operatora i naknadi za pravo puta počam od 9. svibnja 2018. koju je on obvezan platiti Županijskoj upravi za ceste Virovitičko-podravske županije (dalje: ŽUC), ne uzimajući u obzir da su odnosi između njega i ŽUC-a glede korištenja predmetnih nekretnina za polaganje EKI već uređeni Ugovorom o služnosti od 19. travnja 2013. i Dodatkom tom ugovoru od 9. veljače 2015. Ističe da je postupio sukladno obvezama naloženim u rješenju, te smatra da tuženik u postupku inspekcijskog nadzora nije mogao donijeti zaključak da on nije u cijelosti postupio po točki 6. rješenja, jer je jednim dijelom svoju obvezu prema ŽUC-u ispunio plaćanjem a drugim dijelom prijebom tražbine koju je imao prema zainteresiranoj osobi u iznosu od 640.635,26 kn temeljem preplaćenog iznosa naknade za služnost iz naprijed navedenog Ugovora. Navodi da se tuženik izvan svoje nadležnosti upušta u preispitivanje ispunjenosti zakonskih pretpostavki za prijebom, pozivajući se pritom paušalno na navodne ovlasti inspektora iz članka 12., 111. i 112. Zakona o elektroničkim komunikacijama, iako niti jedna od tih odredbi na takovo postupanje ne ovlašćuje inspektora tuženika. Osim toga smatra pogrešnim zaključak tuženika da pretpostavke za prijebom sukladno člancima 195. – 202. Zakona o obveznim odnosima nisu ispunjene, te pojašnjava da je temeljem ugovora o služnosti, po ispostavljenoj fakturi ŽUC-a 30. ožujka 2018. uredno podmirio ugovoreni iznos naknade od 1,458.160,72 kn unaprijed za cijelu 2018. godinu, dakle za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. S obzirom da je 9. svibnja 2018. zaprimio pisanu obavijest ŽUC-a da se od toga dana ne smatra više vezanim ugovorom o služnosti, to je tada dospjela i obveza ŽUC-a na podmirenje iznosa od 640.635,26 kn na ime unaprijed više plaćene naknade za služnost. Smatra da je obrazloženje pobijanog rješenja nerazumljivo, proturječno samo sebi i razlozima za njegovo donošenje, jer u jednom dijelu, pozivajući se na praksu Visokog upravnog suda navodi da nije ovlašten ulaziti u ugovorne odnose između stranaka budući da to nije predmet njegovog upravnog postupanja, a s druge strane iznosi zaključke o tome da li je ugovor o služnosti prestao, što je njime propisano i osporava postojanje potraživanja tužitelja. Navodi nadalje da tuženiku niti jednim zakonom ili podzakonskim propisom nije dano ovlaštenje da u upravnom postupku nalaže tužitelju plaćanje naknade za pravo puta već isključivo da kao o glavnom pitanju utvrđuje njezinu visinu, a ukoliko tužitelj ne bi postupio po rješenju koje tuženik donosi u postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, tada bi vlasnik nekretnine pred sudom imao ovlaštenje pokretati postupak radi naplate te naknade. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje poništi.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je osporavano rješenje doneseno u postupku izvršenja rješenja klasa: UP/I-344-03/18-11/212, urbroj: 376-10-18-13 od 28. svibnja 2018., te u cijelosti osporava navode tužbe. Ističe da se iz stanja spisa predmeta i svih dokaza ne može zaključiti da je tužitelj izvršio rješenje u cijelosti i platio zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta za razdoblje od 9. svibnja 2018. do 9. svibnja 2019. u iznosu od 1,458.160,78 kn te da ugovorni odnos između tužitelja i zainteresirane osobe ne može biti predmet ovog upravnog postupka sukladno članku 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. – dalje: ZUP). Navodi da je o naknadi za pravo puta riješio za vremensko razdoblje od dana otkaza Ugovora pa ubuduće, tako da se ugovorno razdoblje ne poklapa sa razdobljem koje je obuhvaćeno tim rješenjem. Navodi da je temeljem prijave zainteresirane osobe o neizvršenju rješenja, pokrenutog inspekcijskog postupka i prikupljenoj dokumentaciji utvrđeno da je tužitelj proizvoljno odredio navodni preplaćeni iznos pozivajući se na Ugovor i Dodatak koji su otkazani. Podredno navodi da se prema stanju spisa i očitovanju tužitelja ne može utvrditi za koje je točno katastarske čestice platio naknadu putem prijeboma niti za koju vrstu EKI. Navode tužitelja glede prekoračenja ovlasti tuženik smatra

neosnovanim i usmjerenim ka neispunjavanju obveza određenih u rješenju, imajući u vidu da je upravo tužitelj u spis predmeta dostavio Ugovor i Dodatak ugovora o služnosti, te dokaze o uplati i odgovor na otkaz Ugovora kao opravdavanje za svoje ne postupanje. Ističe da je u oba odnosa nesporno da je zainteresirana osoba vjerovnik, a da je tužitelj bio i jest sada dužnik. Ističe da osim toga Ugovorom o služnosti nisu navedene čestice na koje se odnosi naknada i stvarna služnost niti količina EKI, te nisu sadržani dokazi da je tužitelj stekao pravo služnosti sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a nije određen niti način izvršavanja stvarne služnosti i dokazano da je stečena upisom u zemljišne knjige prema važećim propisima, pri čemu citira odredbe toga Zakona, kao i Zakona o zemljišnim knjigama kojim je propisan način stjecanja prava. Ponavlja da ugovorni odnosi nisu upravna stvar niti se ona rješava primjenom materijalnih propisa kojima je uređeno ovo upravno područje, već se na odlučivanje u ugovornim odnosima primjenjuju pravne norme građanskog prava, a da u tijeku provođenja postupka nije dostavljen dokaz iz kojeg bi se moglo utvrditi postojanje dugovanja zainteresirane osobe prema tužitelju, koje je tužitelj navodno prebio. Smatra da je rješenje jasno, nedvosmisleno i u potpunosti razumljivo te da su istaknute sve odlučne činjenice i okolnosti na temelju kojih je doneseno. Ponavlja da tužitelj uz tužbu nije dostavio mjerodavne dokaze o ispunjenju obveze iz rješenja, jer se jednostavnim matematičkim zbrajanjem ne može utvrditi da je platio utvrđenu naknadu za pravo puta zainteresiranoj osobi u cijelosti za razdoblje od 9. svibnja 2018. do 9. svibnja 2019., a ukoliko smatra da ima neko potraživanje prema zainteresiranoj osobi iz otkazanog ugovornog odnosa isto može potraživati na parničnom sudu. Poziva se na članak 133. ZUP-a glede izvršavanja rješenja donesenog u upravnom postupku nakon njegove izvršnosti, te ističe da je za postupanje stranke mjerodavno samo ono što piše u samom rješenju. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu osporava sve navode tužitelja. Navodi da u prilogu tužbe nisu dostavljeni dokazi o tome temeljem čega i kada je navodno prijeboj tražbina na koje se tužitelj poziva izvršen, te da je izjava o prijeboju od 13. rujna 2018. ništava i ne proizvodi pravne učinke iz razloga što je dana pod uvjetom da pravomoćnošću rješenja bude utvrđeno postojanje tražbine ŽUC-a u određenom iznosu odnosno da rješenje ne bude ukinuto, poništeno ili proglašeno ništavim u postupku po pravnim lijekovima, a koji budući uvjet se još nije ostvario. Ističe osim toga da tuženik za prijeboj nije mogao znati jer je izjavljen nakon donošenja osporenog rješenja. Navodi također da pravo puta predstavlja zakonsko ograničenje prava vlasništva na koje se ne primjenjuju pravila o služnostima te obrazlaže razliku između naknade koja je isplaćivana temeljem ugovora o služnosti i naknade koja se treba isplaćivati temeljem rješenja tuženika. Smatra da izjava o prijeboju nije valjana i iz razloga što u istoj nije uračunato potraživanje ŽUC-a na ime razlike naknade koja je utvrđena rješenjem tuženika i naknade isplaćivane temeljem Ugovora, te da osim toga bi upravno tijelo trebalo uz naknadu određenu rješenjem odrediti i naknadu koja je trebala biti plaćena temeljem ugovora pa time odlučivati i o ugovornim odnosima stranaka, što je suprotno sudskoj praksi Visokog upravnog suda. Navodi da upravo iz tog razloga tužitelj nije mogao kompenzacijom izvršiti obvezu određenu rješenjem HAKOM-a jer se ista odnosi na ugovorni odnos stranaka pa je zato doneseno pobijano rješenje kojim je tužitelju naložena uplata preostalog iznosa naknade. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije uz naknadu troškova postupka zainteresiranoj osobi za sastav odgovora na tužbu sa PDV-om u iznosu od 18.225,00 kn.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja sukladno članku 55. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), sud tužbeni zahtjev ocjenjuje osnovanim.

Prema stanju spisa razvidno je da je osporeno rješenje doneseno u postupku inspeksijskog nadzora nad tužiteljem kao izvršenikom, pokrenutom u povodu prijave Županijske uprave za ceste Virovitičko-podravske županije radi nepostupanja tužitelja po izvršenom rješenju HAKOM-a od 28. svibnja 2018. Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je predmetni postupak proveden temeljem članka 12. stavka 1., članka 15. te članka 111. i 112. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje: ZEK) u svezi utvrđivanja postupanja tužitelja po rješenju HAKOM-a a prema članku 28. stavku 4. i članku 29. stavku 1. ZEK-a, na temelju kojih odredaba je doneseno i osporeno rješenje.

Člankom 12. stavkom 1. u točkama 1. – 28. utvrđeni su regulatorni i drugi poslovi u nadležnosti HAKOM-a. Članak 15. ZEK-a uređuje prikupljanje podataka i zaštitu tajnosti podataka koje je HAKOM ovlašten zahtijevati u obavljanju poslova iz članka 12. toga Zakona od operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i/ili usluga i osoba određenih posebnim zakonima kojima se uređuje područje poštanskih usluga i regulacija tržišta željezničkih usluga.

Prema članku 12. stavku 1. točki 14. ZEK-a u nadležnosti tuženika je inspeksijski nadzor nad primjenom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju toga Zakona. Prema članku 111. ZEK-a inspeksijski nadzor nad primjenom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona, te međunarodnih ugovora i sporazuma iz područja elektroničkih komunikacija koji obvezuju Republiku Hrvatsku obavlja HAKOM (stavak 1.), a poslove inspeksijskog nadzora iz stavka 1. toga članka provode inspektori elektroničkih komunikacija, koji su ovlašteni radnici Agencije (stavak 2.). Ovlaсти inspektora elektroničkih komunikacija propisane su u članku 112. ZEK-a (stavak 1. točka 1. – 23., stavak 4., 6. i 7.).

Odredbom stavka 6. navedenog članka 112. ZEK-a, propisano je da ako inspektor u obavljanju inspeksijskog nadzora ili na temelju izvješća drugog inspektora ovlaštenog za provedbu inspeksijskog nadzora prema posebnom zakonu, ili na temelju izvješća drugoga nadležnoga tijela utvrdi povredu odredaba ovoga Zakona ili propisa donesenih na temelju ovoga Zakona, obvezan je donijeti rješenje ili poduzeti druge propisane mjere iz stavka 1. ovoga članka najkasnije u roku od 30 dana od dana završetka inspeksijskog nadzora ili zaprimanje izvješća s utvrđenim činjenicama presudnim za donošenje rješenja. Prema stavku 7. članka 112. ZEK-a inspektor može predložiti Agenciji podnošenje optužnog prijedloga radi pokretanja prekršajnog postupka ili izdati prekršajni nalog u skladu s odredbama Prekršajnog zakona, koji može izreći novčane kazne i zaštitne mjere propisane odredbama članka 118., 119., 120. i 121. ovoga Zakona.

Prema članku 18. stavku 3. ZEK-a, odluke i drugi upravni akti Agencije postaje izvršni dostavom stranci. Kada je o odluci ili drugom upravnom aktu Agencije određeno da se radnja, koja je predmet izvršenja, može izvršiti u ostavljenom roku, odluka ili drugi upravni akt Agencije postaju izvršni istekom tog roka.

Odredbom stavka 4. citiranog članka 18. ZEK-a propisano je da u slučaju nepostupanja prema izvršnoj odluci ili drugom upravnom aktu Agencije iz stavka 3. ovoga članka inspektor elektroničkih komunikacija može izdati prekršajni nalog ili predložiti podnošenje optužnog prijedloga radi pokretanja prekršajnog postupka, u skladu s odredbama članka 112. ovoga Zakona.

Prema članku 119. stavku 1. točki 3. ZEK-a, novčanom kaznom u iznosu od 100.000,00 do 1.000.000,00 kn kaznit će se za prekršaj pravna osoba ako u propisanom ili ostavljenom roku ne postupi u skladu s odlukom ili drugim upravnim aktom agencije iz članka 18. ovoga Zakona, osim odluka iz članka 118. stavka 1. točke 3. ovoga Zakona.

Imajući u vidu citirane odredbe ZEK-a osnovano tužitelj prigovara da inspektor elektroničkih komunikacija u konkretnom slučaju nije nadležan za donošenje osporenog rješenja. To iz razloga što je inspektor elektroničkih komunikacija nadležan postupati samo u postupku inspeksijskog nadzora, koji se pokreće po službenoj dužnosti i provodi u javnom interesu u cilju kojeg se kontrolira provedba Zakona i u slučaju utvrđene povrede toga Zakona mogu se poduzeti samo taksativno propisane mjere u stavku 1. članka 112. ZEK-a.

Tuženik se, kako to osnovano tužitelj navodi, ne poziva niti na jednu konkretnu odredbu (stavak ili točku) članka 112. ZEK-a. Međutim, niti u jednoj odredbi toga članka nije propisana ovlast inspektora elektroničkih komunikacija da utvrdi da izvršenik nije postupio po izvršnom rješenju tuženika te da naloži ispunjenje obveze (plaćanje iznosa ili razlike iznosa naknade za pravo puta) prema rješenju tuženika o utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Sukladno mjerodavnim odredbama ZEK-a postupanje inspektora elektroničkih komunikacija u slučaju nepostupanja prema izvršnoj odluci ili drugom upravnom aktu tuženika regulirano je naprijed citiranim odredbom članka 18. stavka 4. te članka 119. stavka 1. točke 3. ZEK-a.

S obzirom na odredbe ZEK-a na koje se tuženik poziva, kao i utvrđeno činjenično stanje odnosno činjenice iznesene u rješenju koje je tuženik podveo pod navedene odredbe, obrazloženje osporenog rješenja ukazuje se nejasnim. Naime, iz obrazloženja predmetnog rješenja proizlazilo bi da se radi o izvršenju ranijeg rješenja tuženika koje je postalo izvršno, kako to tuženik i navodi u odgovoru na tužbu pozivajući se na članak 133. ZUP-a. Izvršenje se, međutim, provodi sukladno odredbama 5. dijela ZUP-a, koje također ne predviđaju mogućnost izvršenja rješenja na način kako je to riješeno u osporenom rješenju, imajući u vidu i nadležnost za provođenje izvršenja propisanu u članku 138. ZUP-a.

S obzirom na naprijed navedeno, izrečena mjera odnosno odluka inspektora elektroničkih komunikacija nema uporišta u procesnim odredbama ZUP-a, kojim je regulirano prisilno izvršenje rješenja, a niti u odredbama materijalnog propisa koji se odnose na donošenje i izvršenje rješenja tuženika od 28. svibnja 2018. donesenog na temelju članka 28. i 29. ZEK-a. Stoga je takovim postupanjem počinjena povreda postupka koja je od utjecaja na pravovaljanost donesenog upravnog akta, radi čega se osporeno rješenje već samo iz tog razloga ukazuje nezakonitim.

Slijedom svega izloženog, na temelju članka 58. stavka 1. ZUS-a presuđeno je kao pod točkom I. izreke.

Odluka o zahtjevu zainteresirane osobe za naknadu troška upravnog spora donesena je na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a (točka II. izreke).

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

U Zagrebu 23. ožujka 2021.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost otpisavka - ovlaštena službenik

