



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

Poslovni broj: UsII-418/20-6

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, Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, u upravnom sporu tužitelja

protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, klasa: UP/I-344-03/15-11/552, urbroj: 376-05-3-20-36 od 22. listopada 2020., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Viškovci, Viškovci, Omladinska ulica 23, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 26. ožujka 2021.

p r e s u d i o j e

I.Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje dopunskog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/552, urbroj: 376-05-3-20-36 od 22. listopada 2020.

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

III.Ova presuda objavit će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika u točki I. utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Općine Viškovci, navedenim u potvrdi Osječko-baranjske županije, Općine Viškovci, klasa: 034-04/20-01/21, urbroj: 2121/10-02-01/20-01 od 1. lipnja 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: 68/17 (dalje: Elaborat), a koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI. Elaborat je u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI, sastavni dio ovog 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 nekretninama iz ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišno-knjižnog odjela Đakovo ili podredno Odjelu za katastar nekretnina 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 Općina Viškovci ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od 27. studenoga 2015. 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 HAKOM-u i Općini Viškovci. Točkom VI. izreke rješenja obvezuje se u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Općini Viškovci naknadu za pravo puta iz ovog rješenja za prvu, drugu, treću, četvrtu i petu godinu. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od osam dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom VII. izreke rješenja obvezuje se Općina Viškovci omogućiti ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom iznosi kronologiju cjelokupnog postupka i tužbene razloge te posebno napominje da je donošenjem prvotnog rješenja tuženika koje je doneseno na temelju zahtjeva Općine Viškovci od 27. studenoga 2015. riješeno o pravima i obvezama tužitelja i Općine Viškovci, 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. Pobijanim dopunskim rješenjem tuženik rješava o pravima i obvezama tužitelja i Općine Viškovci u odnosu na nekretnine za koje je Općina Viškovci, tek po podnošenju novog zahtjeva od 23. rujna 2020. dostavila dokaz o vlasništvu i to potvrdu Osječko-baranjske županije, Općine Viškovci od 1. lipnja 2020. dakle jednu godinu i dva mjeseca nakon donošenja prvotnog rješenja. Općina Viškovci dokaz o vlasničkopravnom statusu predmetnih nekretnina nije dostavila u upravnom postupku koji je prethodio donošenju prvotnog rješenja. Iste sukladno Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta nisu bile predmet tog postupka, slijedom čega ne mogu biti niti predmetom dopunskog rješenja, već se u odnosu na njih mora voditi zaseban upravni postupak. Niti u prvotnom rješenju, a niti u dopunskom rješenju nije naveden razlog zbog kojeg Općina Viškovci predmetnu potvrdu izdanu 1. lipnja 2020. nije izdala i dostavila već za vrijeme provedbe upravnog postupka koji je prethodio donošenju prvotnog rješenja. Stoga smatra da je tuženik proizvoljno odlučio da se u konkretnom slučaju radi o dopunskom rješenju čime je postupio protivno načelu zakonitosti sadržanog u odredbi članka 5. Zakona o općem upravnom postupku i protivno odredbi članka 40. stavka 2. istog Zakona. Donošenjem dopunskog rješenja suprotno pravilima Zakona o općem upravnom postupku i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta tuženik Općini Viškovci neosnovano priznaje pravo na naknadu za pravo puta za period u kojem ne postoji tužiteljeva obveza plaćanja naknade. Upućuje na odredbu članka 5. stavka 4. Pravilnika koji propisuje da tuženik utvrđuje godišnju naknadu za pravo puta za razdoblje od zaprimanja zahtjeva podnositelja. Da je tuženik postupao sukladno mjerodavnim propisima kao dan početka naplate naknade za pravo puta morao je utvrditi isključivo danom zaprimanja tog zahtjeva dakle 23. rujna 2020. Ističe kako se naknada za pravo puta plaća isključivo vlasniku odnosno upravitelju nekretnina koji može dokazati svoje pravo vlasništva odnosno upravljanja te upućuje na odredbe članka 28. stavka 4. i 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama. Ističe da u razdobljima koja prethode izdavanju potvrde ili odluke podnositeljev zahtjev nije imao dokaz o vlasništvu jer bi u tom slučaju iste dokaze već priložio u postupku koji je prethodio donošenju prvotnog rješenja. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno dopunsko rješenje te da mu naknadi troškove upravnog

spora. Smatrajući da bi mu izvršenjem osporenog rješenja tuženika nastala šteta predlaže da Sud donese rješenje o odgovornom učinku tužbe.

Tuženik u odgovoru na tužbu razloge tužbe smatra neosnovanim jer se pri donošenju rješenja držao stavova suda iznesenih u presudama (primjerice UsII-188/19, UsII-387/19 i UsII-302/19) u kojima je u usporedivim predmetima odbijen tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje dopunskih rješenja tuženika. Navodi da je prvotnim rješenjem tužitelj utvrđen infrastrukturnim operatorom, količina EKI (temeljem Elaborata o pravu puta broj: 68/17 izrađenom od strane tužitelja) i naknada za pravo puta u odnosu na one nekretnine za koje je temeljem dostavljenih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu Općine te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade, a ostale nekretnine obuhvaćene tim istim Elaboratom, a za koje Općina nije dostavila dokaz o vlasništvu nisu riješene prvobitnim rješenjem. Kako je Općina naknadno dostavila dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Općine od 27. studenoga 2015. i Elaboratom o pravu puta broj: 68/17 tuženik je prihvatio dodatne dokaze Općine i pozivajući se na odredbu članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku nadopunio prvobitno rješenje. Dakle, nije točna tvrdnja tužitelja da je 23. rujna 2020. Općina podnijela 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 Općine u odnosu na nekretnine obuhvaćene zahtjevom od 27. studenoga 2015. za koji Općina tijekom postupka nije dostavila dokaz o vlasništvu. Kako navedene nekretnine nisu riješene prvobitnim rješenjem, opravdano je doneseno osporeno rješenje. Neosnovano tužitelj upire na odredbu članka 5. stavka 2. Pravilnika jer se i prema pravnom shvaćanju Suda izraženom u presudi poslovni broj: UsII-284/18 urednost zahtjeva treba cijeniti u odnosu na propise mjerodavne za konkretan slučaj no to nužno ne znači da uz zahtjev moraju biti priloženi svi dokazi potrebni za rješavanje upravne stvari, nego je daljnje dokaze moguće pribaviti u tijeku upravnog postupka. U svezi s tim Sud je uputio na odredbu članka 47. stavak 2., 3. i 4. Zakona o općem upravnom postupku. Dakle, u prethodnom postupku je utvrđeno da je tužitelj infrastrukturni operator na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe, identificirane su nekretnine na kojima se nalazi EKI tužitelja, (Elaborat o pravu puta br. 68/17) utvrđena je količina i vrsta EKI, utvrđen je datum početka obveze plaćanja naknade za pravo puta, te visina naknade sukladno dokazima o vlasništvu dostavljenim tijekom postupka. Stoga povodom naknadno dostavljenih dokaza o vlasništvu nije bilo svrsishodno voditi novi postupak i iznova utvrđivati iste činjenice jer je nesporno da tužiteljeva EKI (uključujući i ona koja je obuhvaćena dopunskim rješenjem) cijelo vrijeme stoji na nekretninama Općine i tužitelj ju koristi. Nadalje, smatra neosnovanim i prigovor tužitelja kako je tuženik pogrešno utvrdio datum početka obveze plaćanja naknade za pravo puta u osporenom rješenju, jer je naknadu za pravo puta trebalo definirati najranije od dana izdavanja potvrde/odluke nadležnih tijela temeljem kojih se dokazuje vlasničkopravni status. Ističe da je sud u nizu presuda iz ove materije potvrdio stav tuženika da je vlasništvo na nekretninama koje 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, broj 84/11.) koristile za promet vozilima i svatko ih može slobodno koristiti 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 uporabi u vlasništvu Općine. Predlaže da se odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan, te se protivi odgodi izvršenja osporenog rješenja.

Zainteresirana osoba u ovom sporu Općina Viškovci nije Sudu dostavila odgovor na tužbu.

Sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju.

U očitovanju o tuženikom odgovoru na tužbu tužitelj u bitnom navodi da praksa na koju se tuženik poziva nije relevantna u konkretnoj upravnoj stvari jer je riječ o presudama donesenim u činjenično i pravno različitim pravnim stvarima. Smatra da tuženik nije ovlašten neograničeno dugo voditi postupak i konstantno donositi dopunska rješenja sve dok Općina ne dostavi dokaze o vlasništvu svih nekretnina. Ukoliko Općina u prvotnom postupku nije utvrdila da je vlasnik nekretnina koje su bile predmet utvrđenja prava puta i naknade za pravo puta u pobijanom dopunskom rješenju (a nije) tada tuženik o navedenih zahtjevima nije niti mogao odlučivati. Stoga je zahtjev Općine od 23. rujna 2020. trebalo smatrati novim zahtjevom. Poziva se na presudu ovog Suda, poslovni broj: Usž-3773/17 od 11. srpnja 2018. koja se referira na donošenje dopunskog rješenja.

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., dalje: ZEK), te članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09., dalje: ZUP), povodom zahtjeva zainteresirane osobe od 23. rujna 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 općine i visina naknade za pravo puta i to na nerazvrstanim cestama, koje nekretnine nisu obuhvaćene ranijim rješenjem. Uz podnesak od 23. rujna 2020., zainteresirana osoba je dostavila i potvrdu nadležnog tijela kojim dokazuje pravo vlasništva na nekretninama obuhvaćenim zahtjevom od 27. studenoga 2015. u odnosu na koje nije doneseno rješenje.

Prema odredbi članka 12. stavka 1. točke 11. ZEK-a, 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 kojeg 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.

Među strankama je sporno je li zahtjev zainteresirane osobe od 23. rujna 2020., novi zahtjev (neovisan o zahtjevu od 27. studenoga 2015.) o kojem je trebalo odlučiti rješenjem kojim se odlučuje o (novoj) upravnoj stvari ili je riječ o zahtjevu za donošenje dopunskog rješenja o kojem je bilo dopušteno odlučiti dopunskim rješenjem kao što je učinio tuženik.

Odredbom članka 100. stavka 2. ZUP-a propisano je da 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). O odbijanju prijedloga stranke donosi se rješenje.

Ocjenjujući osnovanost tužbenog zahtjeva Sud polazi od činjenice da se zahtjev zainteresirane osobe od 27. studenoga 2015., odnosio na sve nekretnine na kojima je izgrađena EKI tužitelja na području Općine Viškovci te da su te nekretnine specificirane Elaboratom o pravu puta EKI broj 68/17 izrađenom od strane tužitelja. Kako dokazima koji su dostavljeni tuženiku nije bilo dokazano pravo vlasništvo zainteresirane osobe na svim nekretninama koje su obuhvaćene predmetnim Elaboratom tuženik je donio rješenje klasa: UP/I-344-03/15-11/552, urbroj: 376-05-3-19-27 od 3. travnja 2019., u odnosu na nekretnine za koje je u vrijeme njegovog donošenja dokazano vlasništvo zainteresirane osobe koje je potvrđeno presudom ovog Suda poslovni broj: UsII-271/19 od 12. veljače 2020. Nakon što je zainteresirana osoba dostavila dokaze o svom vlasništvu na ostalim nekretninama, a koje nekretnine su obuhvaćene kako zahtjevom od 27. studenoga 2015. tako i Elaboratom o pravu puta kojeg je tužitelj dostavio u tom postupku, to je tužitelj donio ovdje osporeno dopunsko rješenje od 22. listopada 2020., kojim je odlučio o preostalim nekretninama u odnosu na zahtjev od 27. studenoga 2015. i u odnosu na koje je zahtjev ostao neriješen. Slijedom navedenog, Sud ne prihvaća tužiteljevu tvrdnju da je podnesak zainteresirane osobe od 23. rujna 2020., novi zahtjev o kojem nije bilo dopušteno odlučiti dopunskim rješenjem budući da je zainteresirana osoba dostavila dodatne dokaze o vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom od 27. studenoga 2015. i Elaboratom za pravo puta EKI broj 68/17. Bitno je naglasiti da je opseg odnosno sadržaj zahtjeva od 27. studenoga 2015., određen samim tim zahtjevom, ali i podacima o nekretninama u vezi s kojim je podnesen prvi (i jedini) zahtjev utvrđenima na temelju dokumentacije koju je tuženiku dostavio tužitelj.

Stoga Sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju bile ispunjene procesne pretpostavke za donošenje dopunskog rješenja, zbog čega dopunsko rješenje tuženika nije moguće ocijeniti nezakonitim.

Nadalje, valja istaknuti da se osporeno dopunsko rješenje odnosi na nekretnine na kojima je zainteresirana osoba stekla pravo vlasništva ex lege. Potvrde nadležnih tijela kojima se potvrđuje stečeno pravo vlasništva na tim nekretninama ne konstituiraju, već samo deklariraju pravo vlasništva zainteresirane osobe stečeno po samom zakonu u trenutku ispunjenja zakonom propisanih pretpostavki. Stoga nije osnovana tužiteljeva tvrdnja da bi datum izdavanja takve potvrde bio odlučan u konkretnoj upravnoj stvari.

U odnosu na tužiteljevo pozivanje na odredbu članka 40. stavka 2. ZUP-a, prema kojoj se postupak koji se pokreće na zahtjev stranke smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu, valja ponoviti stajalište ovog Suda izraženo u presudi, poslovni broj UsII-284/18 od 24. listopada 2018., da se urednost zahtjeva procjenjuje u odnosu na propise mjerodavne u konkretnom slučaju, što nužno ne znači da uz zahtjev moraju biti priloženi svi dokazi potrebni za rješavanje ove upravne stvari, već je daljnje dokaze moguće pribaviti i u tijeku upravnog postupka.

Pozivanje tužitelja na raniju praksu ovog Suda nije od utjecaja na odlučivanje u ovom predmetu jer je riječ o činjenično i pravno različitim predmetima.

Slijedom navedenog, valjalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti 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. istog Zakona, kako je to odlučeno točkom II. izreke presude.

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

Navodi vezani za odgovni učinak tužbe nisu pravno odlučni budući je spor meritorno riješen.

U Zagrebu 26. ožujka 2021.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenicu

Tanja Nemčić

