



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

Poslovni broj: UsII-443/20-8

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, Blanke Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr. sc. Mirjane Juričić, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja kojeg zastupa opunomoćenik protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Molve, Trg kralja Tomislava 32, kojeg zastupa opunomoćenik odvjetnik u 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-344-03/15-11/486, urbroj: 376-05-3-20-29 od 17. studenog 2020.

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

III. Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi nadoknadi trošak upravnog spor u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana, dok se u preostalom dijelu zahtjev odbija.

IV. Ova presuda objavit će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, točkom I. utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Općine Molve, navedenima u Potvrdi Koprivničko-križevačke županije, Općine Molve Jedinostvenog upravnog odjela, klasa: 341-01/19-01/1, urbroj: 2137/17-01-20-11 od 22. listopada 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 navedenima u Elaboratu za pravo puta 1231/2017 (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 rješenja. Točkom II. izreke utvrđuje se da ima pravo puta i na nekretninama u vlasništvu Općine Molve navedenima u Potvrdi Koprivničko-križevačke županije, Općine Molve, Jedinostvenog upravnog odjel, klasa: 341-01/19-01/1, urbroj: 2137/17-01-20-11 od 22. listopada 2020., koja je sastavni dio ovog rješenja, a koje nekretnine se nalaze u vlasništvu Općine Molve i na kojim nekretninama ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za

pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI. Točkom III. izreke utvrđuje se da količinu i vrstu EKI iz ovog rješenja čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedenih u Elaboratu. Točkom IV. izreke 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 Zemljišnoknjižnog odjela Đurđevac ili podredno Odjela za katastar nekretnina Đurđevac, dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, uz primjenu iznosa naknada i načina obračuna određena u članku 6. i 7. stavcima 1., 2., 3. i 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta (Narodne novine 152/11., 151/14. i 95/17.). Točkom V. izreke utvrđuje se da Općina Molve ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od 21. listopada 2015. Točkom VI. izreke 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 Općini Molve. Točkom VII. izreke obvezuje se u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Općini Molve naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od prve do šeste godine. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena, dok se točkom VIII. izreke obvezuje Općina Molve omogućiti ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog dopunskog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom iznosi kronologiju cjelokupnog postupka te navodi da je donošenjem prvobitnog rješenja tuženika, koje je doneseno na temelju zahtjeva Općine Molve od 21. listopada 2015., riješeno o pravima i obvezama tužitelja i Općine Molve, kao stranaka u tom konkretnom upravnom postupku, čime je upravni postupak pred tuženikom okončan, a da bi upravno tijelo imalo osnove donijeti dopunsko rješenje u istom upravnom postupku, nužan preduvjet je, sukladno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku, da nadležno tijelo nije riješilo sva pitanja koja su predmetom postupka. Ovdje osporenim 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. Ističe da sukladno članku 5. stavku 2. Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta, podnositelj zahtjeva mora dostaviti dokaz o vlasništvu, odnosno da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra za nekretnine za koje traži naknadu i to prije dovršetka tog postupka. Međutim, ovdje osporenim rješenjem tuženik, rješava o pravima i obvezama tužitelja i Općine Molve u odnosu na nekretnine za koje je Općina Molve tek po podnošenju novog zahtjeva od 4. studenog 2020., dostavila dokaz o vlasništvu, odnosno pravu upravljanja i to Potvrde Koprivničko-križevačke županije, Općine Molve Jedinственog upravnog odjela od 22. listopada 2020., dakle, godinu dana i 8 mjeseci nakon donošenja prvotnog rješenja. S obzirom da Općina Molve dokaz o vlasničkopravnom statusu predmetnih nekretnina nije dostavila u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju prvotnog 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 morati voditi zaseban upravni postupak. Navodi da u prvobitnom rješenju, a niti u dopunskom rješenju nije naveden razlog zbog kojeg Općina Molve predmetne Potvrde nije izdala i dostavila već za vrijeme provedbe upravnog postupka, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja. Smatra da je tuženik donošenjem dopunskog rješenja povrijedio odredbu članka 40. Zakona o općem upravnom postupku te 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. Ističe da donošenjem dopunskog rješenja suprotno pravilima Zakona o općem upravnom postupku i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, tuženik Općini Molve 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 vlasničkopravni 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. Ističe da bi izvršenjem dopunskog rješenja isplatio Općini Molve naknadu za pravo puta za razdoblje za koje ona nema pravo sukladno primjenjivim propisima, a čime bi, u ovom konkretnom slučaju, nastala šteta za tužitelja. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno 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 osporenog dopunskog rješenja do pravomoćnog okončanja ovog upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da su razlozi tužbe neosnovani jer se pri donošenju rješenja držao stavova suda iznesenih u ranijim presudama (primjerice: UsII-188/19, UsII-387/19 i UsII-302/19), u kojima je u usporedivim predmetima odbijen tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje dopunskih rješenja tuženika. 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 općine te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade. Ostale nekretnine obuhvaćene Elaboratom za pravo puta 1231/2017 za koje općina nije dostavila dokaz o vlasništvu, nisu riješene prvobitnim rješenjem. Kako je općina 4. studenog 2020. dostavila dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom općine od 21. listopada 2015. i Elaboratom za pravo puta 1231/2017, tuženik je prihvatio dodatne dokaze i pozivajući se na odredbu članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku nadopunio prvobitno rješenje. Dakle, nije točna tvrdnja tužitelja da je općina podnijela novi zahtjev. Navodi da bi tvrdnja tužitelja da je donošenjem prvobitnog rješenja okončan postupak pred tuženikom bila točna samo uz uvjet da je tuženik prvobitnim rješenjem odbio zahtjev općine u odnosu na nekretnine obuhvaćene zahtjevom od 21. listopada 2015. za koje općina tijekom postupka nije dostavila dokaz o vlasništvu. Kako navedene nekretnine nisu riješene prvobitnim rješenjem, opravdano je doneseno osporeno dopunsko rješenje. Nadalje, smatra neosnovanim prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno utvrdio datum početka obveze plaćanje 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. Navodi da je sud 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 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 upravi u vlasništvu općine. Tuženik predlaže da se odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan te se protivi i odgodi izvršenja osporenog rješenja.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Općina Molve u bitnome ističe da je praksa tuženika kojom se dopušta donošenje dopunskih rješenja u odnosu na izvanknjižno vlasništvo i prema kojoj se naknada određuje od podnošenja prvog zahtjeva potvrđena kroz niz odluka ovog Sud, poslovni broj: UsII-179/18-7 i UsII-161/19-7. Navodi kako je naknadno dostavila dokaze koji se odnose na identičnu upravnu stvar i obuhvaćene su prvim zahtjevom pa je logično i zakonito da je tuženik takvo postupanje ocijenio kao dopunu podnesenog zahtjeva. Ponavlja da su čestice za koje je tuženik donio dopunsko rješenje sastavni dio prvog i jedinog Elaborata, pa se ne radi o nekim novim česticama ili o nekom drugom postupku. Protivi se odgodi tužbe jer isplatom iznosa nije nastala šteta tužitelju, niti je utjecala na funkcioniranje tužitelja, a niti je tužitelj dokazao ispunjenje uvjete za odgodni učinak propisanih odredbom članka 26. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima. Iz navedenih razloga predlaže da se tužba odbije te da mu se nadoknade troškovi upravnog spora u iznosu od 6.100,00 kn.

Odlučujući o tužbi tužitelja, ovaj Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke te je 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. - dalje ZUS).

Na temelju razmatranja odlučnih pravnih i činjeničnih pitanja sukladno odredbi članka 55. stavka 3. ZUS-a, 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. - dalje: ZEK), te članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. - dalje: ZUP), povodom zahtjeva zainteresirane osobe od 4. studenog 2020., za donošenjem 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 zahtjev, zainteresirana osoba je dostavila i potvrde nadležnog tijela kojim dokazuje pravo vlasništva na nekretninama obuhvaćenim zahtjevom od 21. listopada 2015. u odnosu na koje nije doneseno rješenje.

Odredbom 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 o zahtjevu zainteresirane osobe od 4. studenog 2020., bilo moguće odlučiti dopunskim rješenjem ili se pak radi o novom upravnom postupku pokrenutom povodom tog zahtjeva. 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 21. listopada 2015., odnosio na sve nekretnine na kojima je izgrađena EKI tužitelja na području Općine Molve te da su te nekretnine specificirane Elaboratom o pravu puta, broj 1231/17 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-344-03/15-11/486, urbroj: 376-10-19-21 od 15. veljače 2019. Nakon što je zainteresirana osoba dostavila dokaze o svom vlasništvu na ostalim nekretninama, a koje nekretnine su obuhvaćene kako zahtjevom od 21. listopada 2015. tako i Elaboratom o pravu puta kojeg je tužitelj dostavio u tom postupku, to je tuženik donio ovdje osporeno dopunsko rješenje kojim je odlučio o preostalim nekretninama u odnosu na zahtjev od 21. listopada 2015. i u odnosu na koje je zahtjev ostao neriješen. Slijedom navedenog, Sud ne prihvaća navode tužitelja da je podnesak zainteresirane osobe od 4. studenog 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 21. listopada 2015. i Elaboratom o pravu puta 1231/17. S obzirom na navedeno bitno je naglasiti da je opseg odnosno sadržaj zahtjeva od 21. listopada 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 su prema ocjeni ovoga Suda 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, upućuje se na stajalište ovog Suda izraženo u presudi, poslovni broj UsII-284/18 od 24. listopada 2018., prema kojem 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.

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.

Zainteresiranoj osobi pripada 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, dok se u preostalom dijelu zahtjev tužitelja odbija kao neosnovan.

Odluka o objavi presude (točka IV. izreke) 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 2020.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenik

Tanja Nemčić

