



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

Poslovni broj: UsII-224/21-6

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 sutkinja toga suda Biserke Kalauz, predsjednice vijeća, Mire Kovačić i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, te sudskog savjetnika Filipa Mihaljevića zapisničara, u upravnom sporu tužitelja zastupan po odvjetnicima svakim pojedinačno iz Odvjetničkog društva protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Poreča-Parenzo, Obala Maršala Tita 5, Poreč, koju zastupa opunomoćenik radi obnove postupka utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 16. studeni 2021.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-08/21-04/10, urbroj: 376-08-21-4 od 18. svibnja 2021.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog postupka.
- III. Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi Grad Poreč, Poreč nadoknadi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 60 dana od primitka ove presude.
- IV. Ova presuda objavit će se u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika klasa: UP/I-344-08/21-04/10, urbroj: 376-08-21-4 od 18. svibnja 2021., odbijen je zahtjev tužitelja za obnovu postupka i poništenje djelomičnog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-10-17-25 od 25. listopada 2017., rješenja klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-05-3-19-31 od 17. travnja 2019. i dopunskog rješenja klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-05-3-20-40 od 10. rujna 2020. (točka 1. izreke). Točkom 2. izreke odbijen je zahtjev za naknadu troška.
2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja podnio tužbu zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi u bitnom navodi da svoj prijedlog temelji i obrazlaže

pozivom na presudu Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, kojom je na drugačiji način riješeno o pitanju otkaza ugovora o osnivanju prava služnosti na javnim površinama, i smatra da navedena presuda predstavlja novu činjenicu u smislu članka 123. stavak 1. točka 1. Zakona o općem upravnom postupku, te su u konkretnom slučaju bile ispunjene pretpostavke za obnovu postupka. Međutim, unatoč pravomoćnoj presudi nadležnog suda o pitanju ugovora o služnosti, tuženik nakon provedenog postupka nije uzeo u obzir istu, te je donio osporeno rješenje koje je stoga pogrešno i nezakonito. Poziva se na Zakon o elektroničkim komunikacijama, i tumači odredbu članka 1a. točka 21. toga Zakona i s time u vezi članka 27. do 29. istog zakona koji određuje pravilo a, konkretnom slučaju to je korištenje na temelju predmetnog ugovora (osnaženog presudom Visokog trgovačkog suda) ili na temelju prava puta. Smatra dakle da pravo puta može stupiti samo za slučaj da već ne postoji uređeno pravo korištenja, ovdje na temelju predmetnog Ugovora o osnivanju prava služnosti na javnim površinama sklopljenim sa Gradom Porečom, od 1. listopada 2010. Posljedica paralelnog egzistiranja pravomoćne presude Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske jest da trenutno između tužitelja i Grada Poreča postoje dva međusobno isključiva temelja i obveze za sadržajno ista prava, zbog čega je u obvezi plaćanja korištenja nekretnine na kojima ima položen svoj EKI po dvije različite pravne osnove, a što sve predstavlja uskratno pravo na pristup sudu i pošteno suđenje iz članka 29. Ustava Republike Hrvatske i članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prilikom sudske kontrole upravnih akata iz članka 19. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. Smatra da je imajući u vidu izneseno razvidno da su tužiteljeva prava i obveze zasnovane Ugovorom, na snazi i zaslužuju zaštitu, tj. tužitelj ima pravo na mirno uživanje služnosti na temelju ugovora, a što uključuje i obvezu (ali i pravno legitimno očekivanje plaćati naknadu za tu služnost točno onako kako je ona uređena u zasnovanom ugovoru). Stoga drži da se ima pravo smatrati i infrastrukturnim operatorom upravo na temelju Ugovora i njime zasnovanog prava služnosti te citira odredbu članka 8. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta. Ističe i dosadašnju praksu ovoga Suda i tuženika u kojoj je zauzeto stajalište da postojanje ugovora o služnosti predstavlja negativnu procesnu pretpostavku za postupanje HAKOM-a (tuženika) i utvrđivanja infrastrukturnih operatora obveznicima plaćanja naknade za pravo puta. Takva pravna stajališta isključuju (zabranjuju) HAKOM-u da (u okviru upravnog postupka) odlučuje o naknadi za pravo puta ako između stranaka postoji neko drugo pravo na temelju kojeg infrastrukturni operator vlasniku nekretnine plaća naknadu za njihovo korištenje. Poziva se ne neke presude ovoga Suda u tom smislu i smatra da činjenica postojanja i vezanosti stranaka ugovorom o služnosti, na podneseni zahtjev Grada Poreča za utvrđenje tužitelja obveznikom plaćanja naknade za pravo puta, ima takav učinak da je HAKOM taj zahtjev morao odbaciti (podredno odbiti), odnosno da HAKOM predmetna rješenja nikada nije smio donijeti, jer su imovinsko-pravni odnosi stranaka u pogledu nekretnina na kojima je položen EKI tužitelja tada bili (još su uvijek) uređeni predmetnim ugovorom o služnosti. Predlaže da ovaj Sud u smislu članka 26. u vezi s člankom 7. Zakona o upravnim sporovima održi raspravu. Na kraju tužitelj predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika od 18. svibnja 2021. te: dopusti obnovu postupka, poništi djelomično rješenje tuženika od 25. listopada 2017., rješenje od 17. travnja 2019. i dopunsko rješenje od 10. rujna 2020., kao i zahtjev da se odbaci odnosno odbije prijedlog zainteresirane osobe za plaćanje naknade za pravo puta, odbaci odnosno odbije zahtjev zainteresirane osobe za utvrđivanjem tužitelja kao obveznika plaćanje naknade za

pravo puta, te naloži zainteresiranoj osobi da tužitelju nadoknadi troškove postupka; - i da obveže tuženika podmiriti tužitelju troškove ovog postupka, podredno da usvoji tužbeni zahtjev te poništi rješenje tuženika od 18. svibnja 2021., obveže tuženika podmiriti tužitelju troškove ovog postupka.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu poziva se na mjerodavne odredbe Zakona o elektroničkim komunikacijama te odredbe Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta i predlaže Sudu odbiti tužbeni zahtjev te se poziva na već izloženo shvaćanje ovog Suda u presudama primjerice poslovni broj: UsII-369/20-9 i poslovni broj: UsII-68/20-11. Dodatno navodi da mu je tužitelj dana 7. rujna 2021. dostavio podnesak u kojem odustaje od zahtjeva za obnovu postupka.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Grad Poreč-Parenzo dostavio je odgovor na tužbu u kojem u bitnom navodi da je osporeno rješenje zakonito, da tužbeni zahtjev treba odbiti kao neosnovan, podredno prijedlog treba odbaciti, jer nisu ostvarene pretpostavke u smislu članka 123. stavka 1. točke 1. Zakona o općem upravnom postupku. Ovo iz razloga jer u smislu navedenih odredaba presuda na kojoj predlagatelj temelji svoj prijedlog nije nova činjenica nije dokaz o novoj činjenici. Smatra da nije dokaz o činjenici postojanja tog drugog prava, a sve i kada bi bila dokaz o toj činjenici (postojanje drugog prava) nastala je po okončanju upravnog postupka u kojem su donesena osporena rješenja, pa prema upravnosudskoj praksi ne može biti razlog za obnovu tog postupka niti utjecati na činjenično stanje ranije utvrđeno u tom postupku. Nadalje, ističe da su osporena rješenja donesena u upravnom postupku utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, a ne u postupku iz članka 8. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, te da je za odluku u upravnoj stvari (donošenje rješenja) u postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta dostatno bilo izjaviti otkaz ugovora te valjanost otkaza nema značenje prethodnog pitanja u smislu članka 55. Zakona o općem upravnom postupku. Poziva se na stav ovoga Suda primjerice u presudama broj: UsII-68/20 i UsII-8/21. Navodi obrazloženje iz ovih presuda, te napominje da u kontekstu navedenih presuda u slučaju da je tuženik u upravnom postupku eventualno i rješavao na temelju članka 8. stavka 4. navedenog Pravilnika (o prestanku obveze naknade za pravo puta) postojanje ugovora opet ne bi utjecalo na prava i obveze stranaka stečena rješenjem/2017., rješenjem/2019. i rješenjem/2020. U smislu te odredbe, tek bi postojanje drugog prava na nekretnini i plaćanje naknade za to drugo pravo imalo utjecaja. Razjašnjava smisao članka 8. stavka 4. navedenog Pravilnika u svjetlu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, te način na koji se osniva pravo služnosti, pa u odnosu na navedeno smatra da je pogrešno izjednačavati postojanje ugovora i postojanje prava služnosti na nekretnini. Stoga za ocjenu obveze tužitelja da plati zainteresiranoj osobi za naknadu za pravo puta niti u postupku iz članka 8. stavka 4. Pravilnika (o prestanku obveze naknade za pravo puta) nije odlučno je li ugovor na snazi (je li izjava valjana), tako da okolnost da je presuda donesena ne može dovesti do drukčijeg rješenja upravne stvari, niti u postupku iz članka 8. stavka 4. Pravilnika. Smatra da se u konkretnoj situaciji tužitelj očito "skriva" iza "osnivanja" prava služnosti i ugovorene naknade i tako zlouporabljuje svoje pravo puta, te bezobzirno inzistira na tome da je u slučaju da je s vlasnikom sklopio ugovor – da mu je u obvezi platiti naknadu iz ugovora, iako zna ili ne može znati da na temelju ugovora vlasniku (zainteresiranoj osobi) ne plaću naknadu za sve nekretnine/sve vrste (ukupnu količinu) elektroničke komunikacijske infrastrukture izgrađene na tim nekretninama. Stoga drži da je postupanje tužitelja maliciozno i ne smije biti dopušteno. U tom smislu primjećuje

da je na temelju rješenja/2017, rješenja/2019 i rješenja/2020 utvrđena obveza tužitelja da zainteresiranoj osobi svake godine do 15. srpnja odnosno 20. kolovoza plaća naknadu za pravo puta u iznosu od 749.091,92 kn (dok je na temelju ugovora tužitelj zainteresiranoj osobi svake godine imao obvezu plaćati tek 107.100,00 kn). Plaćanje manje ugovorene naknade tužitelju može biti u njegovom interesu, ali taj interes ne smije biti istodobno u sukobu s interesima vlasnika na njihovu štetu. Smatra da je u općem interesu države i javnom interesu da spriječi maliciozno ostvarivanje interesa infrastrukturnog operatora na štetu vlasnika (u ovom slučaju tužitelja na štetu zainteresirane osobe) odnosno da zaštiti vlasništvo u okviru ustavnog zahtjeva da je ono nepovredivo, čime se ispunjava i ustavni zahtjev da vlasnik nije opterećen preko mjere koja bi bila ustavno dopuštena. Ističe i da tezu da je tužitelj zbog rješenja Agencije i drugostupanjske presude u obvezi plaćati naknadu na temelju dvije osnove, nije opravdao tezom da mu je povrijeđeno pravo na pravično suđenje. K tome tužitelj ne ispunjava zainteresiranoj osobi novčanu obvezu iz ugovora i ne dostavlja dokaze da bi ugovorenu obvezu ispunjavao, pa nema niti materijalno-pravne pravičnosti uz činjenice da on u povodu drugostupanjske presude ima obvezu prema zainteresiranoj osobi i na osnovi Ugovora. Međutim, u slučaju da on tu obvezu ispunjava u opsegu kojoj joj obvezu ispunjava, oslobodio bi se obveze iz gore navedenih rješenja, jer obje obveze glase na činidbu novca i ispunjavaju se za isto pravo (pravo korištenja nekretnine) pa ni u tom slučaju ne bi bilo materijalno-pravne nepravičnosti i nepravdnosti. Osim toga ističe da pravni poredak ne poznaje "pravo na mirno uživanje služnosti", već poznaje i priznaje pravnim subjektima konvencijsko i ustavno pravo na "mirno uživanje vlasništva". Stoga drži da mu osporenim rješenjem nije povrijeđeno ustavno pravo vlasništva. Slijedom iznijetog predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev, jer je tuženik u rješavanju upravne stvari pravilno primijenio mjerodavno pravo odnosno pravilo općeg upravnog postupka, a osporenim rješenjem nisu povrijeđena tužiteljeva ustavna prava. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev i naloži tužitelju da nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn.

5. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje: ZUS) tužitelju i zainteresiranoj osobi dostavljen je odgovor tuženika na tužbu.

6. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavka 3. ZUS-a, ovaj Sud ocjenjuje da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

7. Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je tužitelj podnio tuženiku prijedlog za obnovu postupka, te je u prijedlogu naveo da traži poništenje djelomičnog rješenja tuženika klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-10-17-25 od 25. listopada 2017.; rješenje klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-05-3-19-31 od 17. travnja 2019. i dopunskog rješenja tuženika klasa: UP/I-344-03/16-11/264, urbroj: 376-05-3-20-40 od 10. rujna 2020.

8. Tužitelj je svoj prijedlog za obnovu postupka utemeljio na presudi Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: 11 Pž-1112/2019-7 od 1. prosinca 2020., kojom je utvrđeno između ostalog da je otkaz Ugovora o osnivanju prava služnosti na javnim površinama broj: T-45-076/2010 od 1. listopada 2010., neosnovan i bez pravnog učinka, smatrajući da se radi o razlogu za obnovu postupka propisanog odredbom članka 123. stavka 1. točke 1. i stavka 2. točke 3. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. – dalje: ZUP).

9. Prema odredbi članka 123. stavak 1. točka 1. ZUP-a propisano je da obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi sami, ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku.

10. Odredbom članka 123. stavka 2. točke 3. ZUP-a, propisano je da obnova postupka, u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije.

11. Međutim, prema ocjeni ovoga Suda, utvrđenje Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, ne predstavlja razlog u smislu navedene odredbe članka 123. stavka 2. točke 3. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno ovaj Sud nalazi da se ne radi o rješenju koje se temelji na prethodnom pitanju, radi čega bi trebalo dozvoliti obnovu upravnog postupka u konkretnom slučaju. Naime, presude drugih sudova, pa i presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske na kojoj tužitelj temelji svoj prijedlog za obnovu upravnog postupka, a u vezi s otkazom ugovora o služnosti, prema ocjeni ovoga Suda ne dovodi do drugačijeg rješenja kako to pogrešno smatra tužitelj.

12. Tužitelj u tužbi, među ostalim, upućuje na odredbu članka 8. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta („Narodne novine“, 152/11., 151/14. i 95/17. – dalje: Pravilnik) prema kojoj obveza plaćanja naknade za pravo puta prestaje ako na nekretnini postoji koje drugo pravo na temelju kojeg infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje općeg dobra ili nekretnine. Smatra da je nevaljan otkaz ugovora o osnivanju prava služnosti zbog čega postoji druga osnova za plaćanje naknade za korištenje nekretnina.

13. Međutim, u konkretnom slučaju, odnosno u postupku čiju obnovu tužitelj traži, radilo se o postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta u smislu odredaba Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, 73/08., 90/11., 143/12., 80/13., 71/14. i 72/17.) pa se ne radi o postupku propisanom navedenom odredbom Pravilnika, prema kojoj je postojanje ugovora kojim bi bilo regulirano plaćanje naknade za pravo puta bilo uvjet za prestanak obveze plaćanja naknade. Osim toga, u dosljednoj sudskoj praksi već je iskazano stajalište da je izjava o otkazu ugovora, koja je nesporno postojala u trenutku donošenja rješenja kojim se odlučivalo u tom postupku, dovoljan dokaz o nepostojanju drugog prava na nekretnini.

14. Budući da se u ovom slučaju u postupku čiju obnovu tužitelj traži nije radilo o postupku u smislu odredbe članka 8. stavka 4. Pravilnika, niti je rješenje doneseno na temelju te odredbe, ocjena valjanosti otkaza ugovora o služnosti nema značenje prethodnog pitanja u smislu odredbe članka 55. ZUP-a, bez rješavanja kojeg ne bi bilo moguće riješiti upravnu stvar utvrđivanja infrastrukturnog operatora, a posljedično tome i određivanje naknade za pravo puta. Posebno treba istaknuti da iz tog razloga presude drugih sudova, pa i presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske u vezi otkaza ugovora o pravu služnosti, ne dovodi do drugačijeg rješenja i ne predstavljaju razlog za obnovu postupka propisan člankom 123. stavkom 2. točkom 3. Zakona o općem upravnom postupku.

15. U pogledu prijedloga tužitelja za održavanje rasprave pred ovim Sudom, treba istaknuti da tužitelj, tuženik, a niti zainteresirana osoba nisu dovele u pitanje pravilnost

činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, odlučnog za pravilno rješavanje predmetne upravne stvari, pa je ovaj Sud predmetni spor riješio bez održavanja javne rasprave, ocijenivši da su u konkretnom slučaju raspravljena sva pitanja, odnosno ona koja su odlučna za donošenje pravilnog rješenja, te razlozi zbog kojih se osporeno rješenje osporava ne zahtijevaju daljnja činjenična utvrđenja.

16. Prigovori tužitelja vezani uz istaknute povrede članka Ustava i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda na način kako su postavljeni u tužbi te u mjeri u kojoj bi u okolnostima konkretnog slučaja mogli utjecati na ostvarivanje sadržaja tih ustavnih i konvencijskih normi ne upućuju na povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i navedenom Konvencijom.

17. Slijedom navedenog, trebalo je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima presuditi kao u izreci ove presude (točka I. izreke presude).

18. Odluka o naknadi troškova spora (točka II. izreke presude) donesena je na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a te je tužitelj odbijen sa zahtjevom za naknadu troškova spora jer nije uspio u predmetnom upravnom sporu. Zainteresiranoj osobi je na temelju odredbe članka 79. stavka 1. i stavka 4. ZUS-a te na temelju Tarifnog broja 23. točke 1. i Tbr. 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.) dosuđen trošak spora koji se odnosi na sastav odgovora na tužbu uvećan za porez na dodanu vrijednost u ukupnom iznosu od 3.125,00 kn (točka III. izreke presude).

19. Odluka o objavi presude u „Narodnim novinama“ temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama (točka IV. izreke presude).

U Zagrebu, 16. studeni 2021.

Predsjednica vijeća
Biserka Kalauz, v.r.

Za točnost otpisavka - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić
Tanja Nemčić