



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

PRIJEMNI ŠTAMPILJ
REPUBLIKA HRVATSKA
376 HAKOM

Prilmeno: 16.07.2021., 08:07 h		
Klasifikacijska oznaka:	Ustrojstvena jedinica:	
034-07/21-01/22	376-08/HP	
Uredžbeni broj:	Prilozl:	Vrijednost:
437-21-03	1	

oj: UsII-355/20-7



d2731106

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

I

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu
punomoćniku
Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Starigrad, Trg Tome Marasovića 1, Starigrad, zastupane po punomoćniku
radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 13. svibnja 2021.

presudio je

- I Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje dopunskog rješenja tuženika, klasa: UP/I-344-03/18-11/554, urbroj: 376-05-3-20-23 od 26. kolovoza 2020.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.
- III Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.
- IV Ova presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

riješio je

Odbija se prijedlog tužitelja za odgovni učinak tužbe.

Obrazloženje

1. Osporenim dopunskim rješenjem tuženika, u točki I., utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Općine Starigrad navedenim u potvrdi Općine Starigrad, Jedininstvenog upravnog odjela, klasa: 350-01/20-01/14, urbroj: 2198/09-3-20-1 od 10. kolovoza 2020. koja je sastavni dio tog rješenja, na kojim nekretninama tužitelj ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta 117/2018 od 19. lipnja 2018. (dalje: Elaborat), a koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI, kao i da je Elaborat u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI sastavni dio toga rješenja. U točki II. izreke utvrđuje se da količinu i vrstu EKI iz točke I. čine trase kabelaške kanalizacije te trase elektroničkih

komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedenih u Elaboratu. U točki III. izreke utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz toga rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišnoknjižnog odjela Zadar ili podredno Područnog ureda za katastar Zadar dostupnoj na zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, u 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.), te se točkom IV. izreke utvrđuje da ovdje zainteresirana osoba ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz toga rješenja od 7. svibnja 2018. Točkom V. obvezuje se tužitelj u roku od 8 dana od primitka toga rješenja napraviti obračun godišnje naknade za pravo puta temeljem parametara iz toga rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni dostaviti tuženiku i zainteresiranoj osobi. Točkom VI. izreke obvezuje se tužitelj u roku od 10 dana od primitka toga rješenja platiti zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta iz toga rješenja za prvu, drugu i treću godinu, a svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koji je naknada plaćena, te je točkom VII. izreke obvezana zainteresirana osoba omogućiti tužitelju ostvarivanje prava na nekretninama istoga rješenja.

2. Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja tuženika podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. Smatra da nije bilo osnove za donošenjem dopunskog rješenja jer se radi o novom upravnom postupku pokrenutom kod tuženika novim zahtjevom zainteresirane osobe od 18. lipnja 2020. kojem je prethodio prvobitni zahtjev od 7. svibnja 2018., a u povodu kojeg zahtjeva je tuženik donio prvobitno rješenje od 23. studenog 2018. Stoga smatra da je donošenjem prvobitnog rješenja riješeno o pravima i obvezama tužitelja i zainteresirane osobe, čime je upravni postupak pred tuženikom okončan. Ističe da Pravilnikom o potvrdi i naknadi za pravo puta je jasno definirano kako je predmet konkretnog upravnog postupka utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta isključivo one nekretnine za koje podnositelj zahtjeva dostavi dokaz o vlasništvu ili pravu upravljanja prije završetka upravnog postupka, dakle prije donošenja rješenja. Ovdje pobijanim dopunskim rješenjem tuženik rješava o pravima i obvezama tužitelja i zainteresirane osobe u odnosu na nekretnine za koje je zainteresirana osoba tek po podnošenju novog zahtjeva dostavila dokaz o vlasništvu, odnosno pravu upravljanja i to potvrdi od 10. kolovoza 2020., dakle godinu i deset mjeseci nakon prethodnog rješenja. Poziva se na odredbu članka 40. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku te ističe da tuženik nije dao nijedan valjan razlog zbog čega bi se zahtjev zainteresirane osobe smatrao zahtjevom za donošenjem dopunskog rješenja, a ne novim zahtjevom, čime je postupio protivno načelu zakonitosti sadržanom u članku 5. navedenog Zakona. Ističe da u slučaju nekretnina za koje se vlasničkopravni status u postupku pred tuženikom dokazuje raznim potvrdama ili odlukama nadležnih tijela i to nakon provedenog upravnog postupka i donošenja rješenja u tom postupku, relevantan datum od kojeg je moguće dokazati izvanknjižno vlasništvo, je datum izdavanja takve potvrde, odnosno odluke, a u razdobljima koja prethode izdavanju potvrde ili odluke podnositelj zahtjeva nije imao dokaz o vlasništvu. Predlaže da Sud uvaži tužbeni zahtjev i poništi osporeno dopunsko rješenje tuženika, uz naknadu troškova upravnog spora.

3. Također, predlaže, sukladno odredbi članka 26. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, odgovorni učinak tužbe jer bi izvršenjem dopunskog rješenja tužitelj isplatio zainteresiranoj osobi naknadi za razdoblje za koje nema pravo sukladno primjenjivim propisima, čime bi za njega nastupila šteta.

4. U odgovoru na tužbu tuženik se poziva na presude ovoga Suda, poslovni broj: UsII-361/20 i UsII-433/20 te navodi da je ispravno donio dopunsko rješenje i utvrdio datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade za pravo puta, te da nije prvobitnim rješenjem odbio zahtjev zainteresirane osobe u odnosu na ostale nekretnine niti je obustavio upravni postupak jer nije riješio sva pitanja koja su predmet postupka, slijedom čega je ispunjen nužan preduvjet za donošenje dopunskog rješenja sukladno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku. Prvobitnim rješenjem je utvrđen infrastrukturni operator, količina EKI temeljem Elaborata za pravo puta 117/2018 i naknada za pravo puta u odnosu na one nekretnine za koje je temeljem dostavljenih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu zainteresirane osobe te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade, a ostale nekretnine obuhvaćene Elaboratom za koje zainteresirana osoba nije dostavila dokaz o vlasništvu nisu obuhvaćene i riješene prvobitnim rješenjem. Kako je zainteresirana osoba naknadno 18. lipnja 2020. dostavila dodatne dokaze o izvanaknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Općine od 7. svibnja 2018. i Elaboratom za pravo puta 117/2018, tuženik je prihvatio dodatne dokaze i pozivajući se na članak 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku donio osporavano dopunsko rješenje pa nije točna tvrdnja da je Općina podnijela novi zahtjev. Dodaje i druge razloge zbog kojih smatra neosnovanom tvrdnju tužitelja da je Općina podnijela novi zahtjev, a mišljenja je i da bi prihvaćanje tužbenog zahtjeva imalo za posljedicu to da tuženik ne bi mogao donositi djelomična, privremena i dopunska rješenja, a što bi značilo nedopušteno zadiranje u ovlasti tuženika kao pravne osobe s javnim ovlastima. Poziva se na članak 5. stavak 2. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta te pravno shvaćanje iz presuda ovog Suda, posl. br. UsII-284/18 i UsII-160/18. Smatra neosnovanim prigovor tužitelja kako je tuženik pogrešno utvrdio datum početka njegove obveze plaćanja naknade za pravo puta jer je naknadu za pravo puta trebalo definirati najranije od dana izdavanja potvrde/odluke nadležnih tijela temeljem kojih se dokazuje vlasničkopravni status nekretnina, pozivajući se na praksu ovoga Suda koji je u nizu odluka izrazio stajalište da je vlasništvo na nekretninama kao što su nerazvrstane ceste stečeno na temelju zakona, a ne na temelju potvrda koje su deklaratornog karaktera. Također se protivi donošenju odluke o odgovornom učinku tužbe, smatrajući da bi odgodom izvršenja osporenog rješenja nastala šteta zainteresiranoj osobi jer tužitelj svakodnevno ostvaruje pravo puta na nekretninama u njezinom vlasništvu koje su obuhvaćene u osporenom rješenju za koje ne plaća naknadu. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev u cijelosti.

5. Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu smatra tužbene navode neosnovanim te ističe da je prethodnim rješenjem tuženik utvrdio da joj pripada pravo na naknadu za nekretnine koje su bile predmet postupka. Danom stupanja na snagu Zakona o cestama predmetne nekretnine su postale ex lege javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev, uz naknadu troškova spora.

6. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) tužitelju su dostavljeni odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Iz spisa predmeta, dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je zainteresirana osoba podnijela zahtjev tuženiku za donošenje dopunskog rješenja kojim bi se utvrdio infrastrukturni operator za EKI izgrađenu na nekretninama u njezinom vlasništvu i visina naknade za pravo puta na nerazvrstanim cestama, koje nekretnine nisu obuhvaćene ranijim tuženikovim rješenjem. Tim prethodnim rješenjem od 23. studenog 2018., na koje se tuženik i poziva u obrazloženju osporenog dopunskog rješenja, za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za EKI koja je izgrađena na nekretninama iz članka 27. stavka 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.), zahtjevom podnesenim tuženiku temeljem članka 28. stavak 6. istog Zakona da se utvrdi količina i vrsta takve infrastrukture i visina naknade za pravo puta je tijekom tog postupka od tužitelja zatraženo očitovanje o tome smatra li se infrastrukturnim operatorom koji ima pravo puta na izgradnju EKI na administrativnom području Općine, kao i da dostavi, između ostalog, geodetski elaborat na katastarskim podlogama za cjelokupnu EKI na cijelom administrativnom području Općine, u vezi čega je tužitelj i dostavio Elaborat 117/2018 od 19. lipnja 2018., kao i drugu dokumentaciju iz koje je razvidan prostorni položaj EKI na području Općine. Također proizlazi da je zainteresirana osoba uz zahtjev za donošenje dopunskog rješenja dostavila dodatne dokaze, odnosno potvrdu nadležnog tijela, kojima dokazuje pravo vlasništva na nekretninama obuhvaćenim u ranije podnesenom zahtjevu od 7. svibnja 2018. i Elaboratu 117/2018, u odnosu na koje nije donesena odluka, odnosno rješenje.

9. Osporeno dopunsko rješenje doneseno je pozivom na odredbe članka 12. stavak 1. točka 11., članka 28. stavak 6. i članka 29. stavak 1. navedenog Zakona o elektroničkim komunikacijama te članka 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09.) kojim je propisano da kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a samo se o nekima od njih može riješiti na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, može se donijeti rješenje samo o tim pitanjima (djelomično rješenje) (stavak 1.), dok je stavkom 2. propisano 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).

10. Ovaj Sud, ocjenjujući osnovanost tužbenog zahtjeva, polazi od činjenice da se ranije podneseni zahtjev zainteresirane osobe odnosio na sve nekretnine na kojima je izgrađena EKI tužitelja na području Općine, kao i da su te nekretnine specificirane u Elaboratu koji je tužitelj dostavio tijekom postupka. Kako dokazima koji su bili dostavljeni tuženiku nije bilo dokazano pravo vlasništva zainteresirane osobe na svim nekretninama koje su obuhvaćene Elaboratom, odnosno na nekretninama na kojima je tužitelj izgradio EKI, tuženik je donio rješenje od 23. studenog 2018. u odnosu na nekretnine za koje je u vrijeme njegovog donošenja dokazano vlasništvo zainteresirane osobe. Nakon što je zainteresirana osoba dostavila dokaze o svom vlasništvu na ostalim nekretninama, a koje su već obuhvaćene, kako u ranije podnesenom zahtjevu, tako i u Elaboratu 117/2018, to je tužitelj sukladno naprijed navedenoj odredbi članka 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku

osnovano donio dopunsko rješenje kojim je odlučio o preostalim nekretninama u odnosu na koje je ranije podnesen zahtjev ostao neriješen. Iz naprijed navedenih razloga Sud ne prihvaća osnovanom tvrdnju tužitelja da je podnesak zainteresirane osobe od 10. kolovoza 2020. novi zahtjev o kojem nije bilo dopušteno odlučiti dopunskim rješenjem, pri čemu se napominje da je opseg, odnosno sadržaj ranije podnesenog zahtjeva već određen samim tim zahtjevom, ali i podacima o nekretninama u vezi kojih je podnesen prvobitni (i jedini) zahtjev, utvrđenim na temelju dokumentacije koju je tužitelj dostavio tuženiku.

11. Stoga ovaj Sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju bile ispunjene procesne pretpostavke za donošenje dopunskog rješenja, tim više jer se to rješenje odnosi na nekretnine (nerazvrstane ceste) na kojima je zainteresirana osoba stekla pravo vlasništva ex lege. Stoga se potvrdama nadležnih tijela, kojima se potvrđuje stečeno pravo vlasništva na tim nekretninama, ne konstituira, već samo deklarira pravo vlasništva zainteresirane osobe koje je stečeno po samom zakonu u trenutku ispunjenja zakonom propisanih pretpostavki, zbog čega nije osnovan niti tužbeni navod da bi tek datum izdavanja tih potvrda bio odlučan u konkretnoj upravnoj stvari.

12. Također, u vezi primjene članka 40. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, prema kojem se postupak koji se pokreće na zahtjev stranke smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu, stajalište ovog Suda je 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 upravne stvari, već je daljnje dokaze moguće pribaviti i u tijeku upravnog postupka, a takvo stajalište je ovaj Sud već izrazio u nizu odluka.

13. Slijedom navedenog, Sud nalazi da tužitelj tužbenim navodima nije s uspjehom osporio zakonitost dopunskog rješenja tuženika, slijedom čega je tužbeni zahtjev odbio kao neosnovan temeljem članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima u točki I. izreke presude.

14. Kako tužitelj nije uspio u predmetnom upravnom sporu, to mu, u smislu odredbe članka 79. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima, ne pripada pravo na naknadu troškova nastalih u tom sporu, zbog čega je odlučeno kao pod točkom II. izreke presude.

15. Sud je zainteresiranu osobu pod točkom III. izreke presude odbio sa zahtjevom za naknadu troškova upravnog spora jer isti nije posebno specificiran.

16. Prijedlog za odgodnim učinkom tužbe nije osnovan.

17. Člankom 26. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima propisano je da sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.

18. U ovom predmetu tužitelj nije dokazao da bi mu izvršenjem osporavanog dopunskog rješenja bila nanesena šteta koja bi se teško mogla popraviti. Naime, među pretpostavkama za donošenje odluke o odgodnom učinku tužbe zakon nije propisao nastanak bilo kakve štete tužitelju, već samo one štete koja bi se teško mogla popraviti. Sud ocjenjuje da plaćanje naknade za pravo puta naloženo tužitelju osporavanim dopunskim rješenjem tuženika nije moguće smatrati obvezom koja bi tužitelju uzrokovala štetu koja bi se teško mogla popraviti, odnosno takvu štetu koja bi opravdala donošenje odluke o odgodnom učinku tužbe u smislu navedene

zakonske odredbe. U odnosu na tvrdnju iz tužbe da bi generalnom primjenom i daljnjom provedbom prakse tuženika kao u konkretnom slučaju nastala daljnja i nepopravljiva šteta, kako za tužitelja, tako i za druge infrastrukturne operatore, treba reći da takve razloge nije moguće smatrati razlozima zbog kojih bi Sud bio ovlašten donijeti odluku o odgovornom učinku tužbe. Nastanak nepopravljive štete, kao razlog donošenja odluke o odgovornom učinku tužbe, mora biti moguća (posljedica izvršenja osporavane pojedinačne odluke javnopravnog tijela koja je predmet ocjene u konkretnom upravnom sporu, a ne prakse, odnosno generalnog načina postupanja javnopravnog tijela u određenoj pravnoj situaciji).

19. Stoga Sud smatra da u konkretnom slučaju nisu ispunjene pretpostavke za donošenje odluke o odgovornom učinku tužbe, slijedom čega je, temeljem odredbe članka 65. stavak 1. u vezi s člankom 26. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno kao u izreci rješenja.

U Zagrebu 13. svibnja 2021.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.

Za točnost otpavka – ovlašten službenik

