



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

Poslovni broj: Us II-152/2025-9

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Kristine Senjak Krunic, članica vijeća, te više sudske savjetnice Nele Petrović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Radnička cesta 21, OIB:81793146560, kojeg zastupaju odvjetnici, svaki pojedinačno, iz [...], protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, OIB:87950783661, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Iloka, Ilok, Trg Nikole Iločkog 13, OIB:83038408398, koju zastupa opunomoćenik [...], radi dopunskog rješenja u postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 17. ožujka 2026.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se dopunsko rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-03/21-11/116, URBROJ: 376-08-25-17 od 8. srpnja 2025. i predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.

II. Nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dana dostave ove presude nadoknadi tužitelju troškove upravnog spora u iznosu od 1.250,00 €, dok se u preostalom dijelu odbija zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora.

IV. Ova presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

1. Osporenim dopunskim rješenjem tuženika utvrđuje se tužitelj infrastrukturnim operatorom te da ima pravo puta na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe, navedenim u Registru imovine Grada Iloka, na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI), prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta broj: 18/2021 (dalje: Elaborat), koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje svoje EKI, uz određenje da je

Elaborat u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI, sastavni dio ovog dopunskog rješenja. Ujedno je tim rješenjem utvrđeno da zainteresirana osoba ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja počevši od 19. ožujka 2021., uz daljnja popratna utvrđenja.

2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio tužbu, navodeći da se to rješenje odnosi na dopunu pravomoćnog rješenja tuženika, KLASA: UP/I-344-03/21-11/116, URBROJ: 376-05-3-21-11 od 14. prosinca 2021. (dalje u tekstu: rješenje/2021.), doneseno nakon provedenog upravnog postupka pokrenutog na zahtjev zainteresirane osobe. Tužitelj citira sadržaj rješenja/2021., te navodi da je po tom rješenju postupio, napravio obračun godišnje naknade i, kao mjerodavne, prilikom obračuna uzeo one čestice koje je Grad u provedenom postupku označio svojim te je, sukladno točki VII. rješenja/2021., izvršio svoju obvezu plaćanja. Napominje kako je u obrazloženju rješenja/2021. izričito navedeno da količina, vrsta i prostorni položaj EKI HT-a na administrativnom području Grada, pa tako i na nekretninama u vlasništvu Grada nije sporna među strankama te ista proizlazi iz Elaborata, koji dokument je u dijelu koji se odnosi na podatke o EKI nesporan među strankama, a što znači da je u provedenom prijašnjem postupku između stranaka nesporno odlučeno o svim nekretninama preko kojih prolazi EKI tužitelja. Pritom Grad nije isticao eventualna vlasnička prava, a niti je ukazivao na neke neriješene odnose ili dvojbe u odnosu na druge čestice iz Elaborata, koje Grad u koloni pod rednim brojem 55 obračunske tablice Elaborata nije označio sa „DA“ odnosno nije utvrdio da bi te ostale nekretnine bile u njegovom vlasništvu. S obzirom na navedeno, tužitelj smatra da u ovoj pravnoj situaciji nisu ispunjene pretpostavke iz članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09. i 110/21. – dalje u tekstu: ZUP), jer su u ranijem upravnom postupku, okončanom donošenjem rješenja/2021., riješena sva pitanja koja su bila predmetom tog postupka. Naglašava da, kada Grad u Elaboratu pod kolonom 55 za pojedine nekretnine sa „DA“ označava i iskazuje svoje vlasništvo te traži plaćanje naknade za pravo puta, tada se primjenom načela argumentum a contrario (ne)označavanje ostalih nekretnina ne može tumačiti drukčije nego da se na taj način Grad u prijašnjem postupku očitovao da nije njihov vlasnik, jer bi i te nekretnine, da su u njegovom vlasništvu, tada označio sa „DA“ i u odnosu na njih zatražio plaćanje naknade. Posebno ističe da u tom prijašnjem postupku Grad nije ostavio otvorenom bilo kakvu dvojbu ili otvoreno pitanje da bi bio vlasnik i onih drugih nekretnina koje nije označio sa „DA“ i za koje mu po tom provedenom postupku rješenjem/2021. nije priznato pravo na naknadu za pravo puta, niti je Grad tražio bilo kakav dodatni rok za očitovanje o eventualnom vlasništvu, niti se na bilo koji drugi način izjasnio da u odnosu na njih polaže pravo vlasništva. Nastavno u tužbi tužitelj ukazuje na povredu pravila o učincima pravomoćnosti upravnog akta te povredu pravila ne bis in idem, a zbog kojih smatra da je zahtjev zainteresirane osobe trebalo odbaciti kao nedopušten. Poziva se na načelo presumpcije iz članka 8. Zakona o zemljišnim knjigama, kojom bi, da je pravilno primijenjeno, tuženik utvrdio da Grad nije izvanknjižni vlasnik onih nekretnina u odnosu na koje je u zemljišnim knjigama upisano pravo vlasništva u korist trećih osoba, a što daljnjim razlozima detaljnije pojašnjava. Ističe da je tuženik Gradu priznao pravo na naknadu za pravo puta na nekretninama koje nisu u njegovom vlasništvu, jer je priznao pravo na naknadu i u odnosu na nekretnine koje uopće nisu iskazane u predmetnom Registru imovine kao vlasništvo Grada, kao i u odnosu na nekretnine koje su u

predmetnom Registru imovine iskazane kao vlasništvo Grada pri čemu su za pojedine od njih kao vlasnici navedene i fizičke osobe i/ili Grad i/ili su u suvlasništvu Grada i trećih. Nadalje s tim u vezi iznosi detaljnije navode, pozivajući se na konkretne zemljišnoknjižne čestice za koje smatra da nisu u vlasništvu Grada. Ukazuje na pogrešnu primjenu pravila o upotrebi novih dokaza i pravila o dokaznoj snazi privatnih i javnih isprava, te napominje da je Registar imovine, na kojem se temelji osporeno rješenje, privatna isprava koju je sastavio Grad radi evidencije svoje imovine. Takva privatna isprava ima dokaznu snagu kao i svaki drugi dokaz, ali pritom nema dokaznu snagu javne isprave u smislu članka 60. ZUP-a pa takva privatna isprava Grada ne može imati prednost pred učincima koji proizlaze iz zakonske presumpcije upisa u zemljišne knjige. Zaključno, ukazuje na povredu ustavnog načela pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja koja proizlaze iz pravomoćnih upravnih odluka te, pritom, drži da je Grad u ranijem postupku propustio isticati činjenice i dokaze na koje se sada poziva, a što dovodi u kontekst s odredbom članka 123. ZUP-a (obnova postupka). Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže ovom Sudu usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporeno dopunsko rješenje te odbaciti zahtjev zainteresirane osobe za izdavanje dopunskog rješenja, podredno, usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti osporeno dopunsko rješenje te odbiti zahtjev zainteresirane osobe. Ujedno podnosi prijedlog za održavanje rasprave i za odgodu izvršenja, te potražuje naknadu iskazanog troška sastava ove tužbe, uvećan za PDV, u iznosu od 1.250,00 €.

3. Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra neosnovanim tužbene navode, pri čemu upućuje na niz odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske koje su donesene u usporedivom predmetu. U bitnom, ističe da je dopunsko rješenje doneseno temeljem odredbe 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 u tekstu: ZEK) te da rješenjem/2021. nisu riješena sva pitanja, jer dokazima koji su tuženiku dostavljeni nije bilo dokazano pravo vlasništva zainteresirane osobe na svim nekretninama koje su obuhvaćene Elaboratom. Navodi da je rješenjem/2021. odlučeno samo u odnosu na one nekretnine za koje je, temeljem zemljišnoknjižnog stanja, utvrđeno da su u vlasništvu Grada pa, s obzirom da je naknadno, prilikom podnošenja zahtjeva za donošenje dopunskog rješenja, Grad dostavio dokaze o vlasništvu drugih nekretnina na kojima se nalazi EKI HT-a u skladu s Elaboratom-Registar imovine, tuženik je o istom odlučio dopunskim rješenjem. Time je tuženik odlučio o preostalim nekretninama u odnosu na koje je ranije podneseni zahtjev ostao neriješen, a što je u skladu sa stavom ovoga Suda u usporedivom predmetu, broj: Us II-292/20-9. Kako je Grad 6. lipnja 2025. dostavio dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Grada od 19. ožujka 2021. i Elaboratom, to je tuženik prihvatio dodatne dokaze i, pozivajući se na članak 100. stavak 2. ZUP-a, nadopunio prvobitno rješenje. Stoga nije točna tvrdnja tužitelja da je 6. lipnja 2025. Grad podnio novi zahtjev, a što je stav i Ustavnog suda Republike Hrvatske (odluka broj: U-III-3258/2021). S obzirom na navedeno, i datum od kojeg teče naknada za pravo puta za nekretnine za koje je Grad naknadno dostavio dokaze o izvanknjižnom vlasništvu, utvrđen je kao i u rješenju/2021., pa Gradu pripada pravo na naknadu od 19. ožujka 2021. Dodaje da je tužitelj 3. srpnja 2025. dostavio novu Tablicu 1, u kojoj je naznačio sve nekretnine iz Registra imovine na kojima se

nalazi njegova EKI prema prijašnjem Elaboratu, a koje nisu obuhvaćene ranijim rješenjem/2021., te je u zasebnoj Tablici 1 odvojio nekretnine za koje već plaća naknadu za pravo puta temeljem rješenja/2021., a koje su izuzete iz osporenog dopunskog rješenja. Osvrćući se posebno na pojedinačne tužbene navode, pri čemu ukazuje na izriječkom navedene odluke ovog Suda u odnosu na donošenje dopunskog rješenja, tuženik predlaže odbiti tužbeni zahtjev, bez održavanja rasprave.

4. Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, navode tužitelja drži neosnovanim. U bitnom, ističe da je tuženik donio rješenje/2021. samo u odnosu na nekretnine za koje je u vrijeme njegovog donošenja dokazano vlasništvo odnosno upravljanje Grada. Nakon što je Grad dostavio dokaze o svom vlasništvu – upravljanju na ostalim nekretninama, a koje su već obuhvaćene kako u ranije podnesenom zahtjevu, tako i u Elaboratu, to je tuženik, sukladno članku 100. stavak 2. ZUP-a, osnovano donio dopunsko rješenje kojim je odlučio o preostalim nekretninama u odnosu na koje je ranije podnesen zahtjev ostao neriješen. Stoga se zahtjev Grada od 6. lipnja 2025. ne može smatrati novim zahtjevom, jer je Grad tražio donošenje dopunskog rješenja za čestice koje su već bile navedene u Elaboratu temeljem zahtjeva od 19. ožujka 2021. i koje su bile određene upravo tim zahtjevom i Elaboratom. Drži netočnim da Grad druge nekretnine (koje nije označio sa „DA“) nije smatrao svojim vlasništvom, nego je u trenutku donošenja rješenja samo u odnosu na nekretnine koje je označio sa „DA“ dokazao vlasništvo odnosno upravljanje. Nastavno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra tužbene navode neosnovanim, zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev odbiti, uz naknadu iskazanog troška za sastav odgovora na tužbu.
5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – dalje u tekstu: ZUS), odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji se na iste očitovao podneskom od 1. listopada 2025., ostajući u cijelosti kod tužbe i tužbenog zahtjeva, uz zahtjev za naknadu iskazanog troška sastava tog podneska.
 - 5.1. Tijekom spora tuženik je zatražio dostavu očitovanja tužitelja na njegov odgovor na tužbu radi izjašnjavanja o navodima iz tog podneska, dok se zainteresirana osoba, podneskom od 16. veljače 2026., dodatno očitovala na sve dosadašnje navode tužitelja, ostajući kod svih iznesenih navoda, osobito kod odgovora na tužbu, ujedno potražujući naknadu troškova postupka u iznosu od 2,500,00 €.
6. Tužbeni zahtjev je osnovan.
7. U konkretnom slučaju sporno je pitanje je li povodom zahtjeva zainteresirane osobe trebalo donijeti dopunsko rješenje ili se radi o zahtjevu za donošenjem novog rješenja, a pravilnost kojeg utvrđenja ima za posljedicu određivanje trenutka od kojeg teče obveza naknade za pravo puta, zbog čega Sud nalazi nepotrebnim održavanje rasprave.
8. Iz spisa predmeta proizlazi da je, u postupku koji je rezultirao pravomoćnim rješenjem/2021. (od 14. prosinca 2021.), utvrđeno na kojim od nekretnina iz Elaborata zainteresirana osoba ima pravo na naknadu za korištenje EKI na teret tužitelja, jer je učinila nespornim koje su nekretnine, navedene u tom Elaboratu, njezino vlasništvo, čime je u cijelosti riješeno o prethodnom zahtjevu zainteresirane osobe. Stoga naknadno unošenje pojedinih nekretnina (iz tog Elaborata) u Registar imovine, daje osnovu zainteresiranoj osobi za iniciranje novog upravnog postupka u kojem će se nesporno utvrditi koje su od

nekretnina, na kojima se prostire EKI tužitelja, doista njezino vlasništvo i s tim u vezi utvrditi obvezu naknade na teret tužitelja, pogotovo imajući u vidu činjenicu da su pojedine nekretnine iz zahtjeva zainteresirane osobe dijelom zemljišnoknjižno upisane i na treće osobe.

9. Slijedom izloženog, po ocjeni ovoga Suda, u konkretnom slučaju ne radi se o pitanjima koja su predmet inicijalnog postupka, a nisu riješena rješenjem/2021., već se radi o novim, neprovjerenim podacima o vlasništvu nekretnina na trasama EKI u odnosu na podatke o vlasništvu zainteresirane osobe navedene u Elaboratu koji je sastavni dio pravomoćnog rješenja/2021., zbog čega se predmetni zahtjev zainteresirane osobe ima smatrati novim zahtjevom za donošenje rješenja. Takvo stajalište ovaj Sud je već izrazio u recentnim odlukama (primjerice presuda poslovni broj: Us II-153/2025-7 od 14. listopada 2025. i Us II-150/2025-9 od 11. studenoga 2025.), koje su donesene po tužbi istog tužitelja u istovrsnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji pa se stranke ovoga spora s tim u vezi upućuju na sadržaj navedenih presuda.
10. Radi navedenog, Sud je tužbeni zahtjev ocijenio osnovanim te je poništio rješenje tuženika i predmet vratio istom tijelu na ponovni postupak, u kojem će tuženik odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe, kao o novom zahtjevu, imajući pritom u vidu da je navedeni zahtjev podnesen 6. lipnja 2025., kada je već bio na snazi Zakon o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine", broj: 76/22. i 14/24.).
11. S obzirom da je tužitelj uspio u predmetnom sporu, to je, sukladno članku 147. stavku 1. ZUS-a, tuženik dužan nadoknaditi tužitelju opravdane izdatke nastale zastupanjem po odvjetniku, koji se sastoje od troška sastava tužbe (uvećanog za PDV) u iznosu od 1.250 €, sve sukladno Tbr. 27. točke 1. alineje 2., Tbr. 46., Tbr. 52. stavka 3. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine", broj: 138/23.). Međutim, očitovanje tužitelja na odgovor na tužbu tuženika (podnesak od 1. listopada 2025.), kao procesna radnja, nije bilo potrebno za donošenje odluke u ovoj stvari, slijedom čega se, po ocjeni ovoga Suda, taj trošak ne smatra opravdanim izdatkom u smislu članka 144. stavka 1. ZUS-a. Ovo osobito imajući u vidu članak 48. ZUS-a, koji propisuje obvezu dostave tužbe na odgovor tuženiku i zainteresiranim osobama, a iz kojeg proizlazi da odgovor na tužbu tuženika ne iziskuje od tužitelja daljnje procesne radnje o kojima može ovisiti daljnji tijek upravnog spora ili odlučivanje u meritumu stvari, a niti uopće tužitelj ima pravo odgovora na odgovor na tužbu u smislu citirane procesne odredbe, što pak posljedično ukazuje na neopravdanost troška sastava takvog podneska, radi čega je zahtjev tužitelja u tom dijelu valjalo odbiti.
12. Zahtjev za naknadu troška predmetnog spora zainteresirane osobe, koja u sporu sudjeluje na strani tuženika, ovaj Sud nalazi neosnovanim, jer, osim što nije uspjela u sporu, zainteresirana osoba je Grad Ilok, dakle, jedinica lokalne samouprave i, kao takva, predstavlja javnopravno tijelo. Troškovi pak zastupanja javnopravnog tijela u upravnom sporu po odvjetniku kao opunomoćeniku ne spadaju u izdatak u sporu koji bi, u smislu članka 144. stavka 1. ZUS-a, bio nužan i opravdan, koje stajalište je iznio i Ustavni sud Republike Hrvatske u više svojih odluka (primjerice odluka, broj: U-III7441/2021 od 4. srpnja 2024.), zbog čega je navedeni zahtjev valjalo odbiti.

13. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 117. stavka 1. i članka 148. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.), odlučiti kao u izreci ove presude (točke I., II. i III.).
14. Odluka o objavi presude u Narodnim novinama temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a (točka IV. izreke).

U Zagrebu, 17. ožujka 2026.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić