



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

Poslovni broj: UsII-133/18-6

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Jasprice, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Radnička cesta 21, kojeg zastupa [REDACTED] protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Semeljci, Semeljci, Kolodvorska ul. 2, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 11. prosinca 2019.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje djelomičnog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/601, urbroj: 376-10-18-28 od 21. veljače 2018.

II. Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, koje je doneseno povodom zahtjeva Općine Semeljci, ovdje zainteresirane osobe, utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje u tekstu: EKI) izgrađenu na izrijekom navedenim nekretninama u k.o. Kešinci, k.o. Koritna, k.o. Mrzović, k.o. Semeljci i k.o. Vrbica (točka I. izreke), utvrđuje se da EKI iz točke I. ovog rješenja čine 2.777,43 m trase kabelske kanalizacije koja zauzima površinu od 2.777,43 m², te 4.962,13 m trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova koja zauzima površinu od 2.481,22 m² te 9 stupa i 50 prihvata (točka II. izreke), te da visina naknade za pravo puta za opisane nekretnine, koju je tužitelj dužan plaćati zainteresiranoj osobi, iznosi 44.237,71 kn godišnje, a obveza plaćanja naknade teče od 22. prosinca 2015. (točka III. izreke).

Tužitelj je protiv osporenog rješenja podnio tužbu, kojom zakonitost istog osporava u cijelosti zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom ističe da je tuženik, prilikom

određivanja trenutka od kada se računa obveza plaćanja naknade za pravo puta, zainteresiranoj osobi neosnovano priznao pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja njezina zahtjeva, jer je u trenutku pokretanja predmetnog upravnog postupka na snazi bio Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 152/11. i 151/14. - dalje: Pravilnik), prema kojem se obveza plaćanja naknade računala od dana izdavanja potvrde o pravu puta (članak 4. stavak 3.). Neposredno prije donošenja osporenog rješenja, a tijekom trajanja upravnog postupka, dana 30. rujna 2017. na snagu je stupio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj: 95/17.- dalje: Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika), koji sadrži postupovnu odredbu prema kojoj tuženik više ne izdaje potvrdu o pravu puta u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnine (članak 5. stavak 5.), već samo u slučaju kada je taj postupak vođen na zahtjev infrastrukturnog operatora (članak 4. stavak 1.), dok se obveza plaćanja naknade računa za razdoblje od zaprimanja zahtjeva (članak 5. stavak 4.). Ujedno napominje kako tuženik, polazeći od prijelaznih i završnih odredaba Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, čini previd, jer ne radi uopće razliku između materijalno-pravnih i postupovnih odredaba nekog propisa. S tim u vezi tužitelj je mišljenja kako se u upravnom postupku uvijek primjenjuje ono materijalno pravo koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja tog postupka, pri čemu opširno navodi razloge u prilog takvoj tvrdnji, pozivajući se na završne odredbe Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava, Suda Europske unije i Visokog upravnog suda. Poziva se i na članak 40. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.), prema kojem se postupak pokrenut na zahtjev zainteresirane osobe ima smatrati pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva tuženiku. Upire i na odredbu 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), čijom analognom primjenom je trebalo odrediti da se obveza plaćanja računa od dana izdavanja rješenja. Nadalje, nije nedvojbeno utvrđeno niti da bi se sve čestice obuhvaćene točkom I. izreke osporenog rješenja doista nalazile u vlasništvu zainteresirane osobe tijekom cijelog vremenskog razdoblja za koji se istoj priznaje naknada, slijedom čega proizlazi da tuženik nije utvrdio pravo stanje stvari pa je time počinio povredu članka 28. stavka 6. ZEK-a, neosnovano priznavši zainteresiranoj osobi pravo na naknadu i za ono razdoblje za koje nije bila vlasnik nekretnine, niti je bila ovlaštena obratiti se tuženiku sa zahtjevom za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Pritom ukazuje na niz presuda u kojima je ovaj Sud zauzeo stajalište kako za pravilnu primjenu citirane zakonske odredbe nije mjerodavno faktično, već zemljišnoknjižno stanje. Smatra da je tuženik zanemario postojanje ugovornog odnosa između tužitelja i zainteresirane osobe, kojim su isti uredili međusobne odnose vezane za korištenje nekretnina zainteresirane osobe u svrhu polaganja EKI. Naime, tužitelj je temeljem ugovora o osnivanju prava služnosti, broj: F7.4. 200/2012 od 21. svibnja 2012. (dalje u tekstu: ugovor o služnosti), na opisanim česticama stekao pravo služnosti radi izgradnje, pristupa, korištenja, održavanja, popravljanja i razvoja EKI, sve na vrijeme dok traje potreba za EKI. Unatoč navedenom ugovoru o služnosti, tuženik je i za predmetne čestice iz ugovora priznao zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta, a sve iz razloga jer je pravo služnosti ugovoreno bez naknade. Takvim postupanjem tuženik ignorira jasno izraženu volju stranaka i derogira utvrđen odnos među

ugovornim stranama, a iz kojih proizlazi da zainteresirana osoba za osnovano pravo služnosti neće potraživati nikakvu naknadu za vrijeme dok se služnost izvršava. Tužitelj u tužbi iznosi i druge razloge zbog kojih smatra da osporeno rješenje nije na zakonu utemeljeno te predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje tuženika.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, u bitnom navodi da je u osporenom rješenju pravilno primijenjen članak 5. stavak 4. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, prema kojem će HAKOM za razdoblje od zaprimanja zahtjeva, rješenjem utvrditi infrastrukturnog operatora, količinu i vrstu elektroničke komunikacijske infrastrukture koja je izgrađena na nekretninama iz stavka 1. te visinu godišnje naknade za pravo puta. Navedena odredba primijenjena je temeljem članka 9. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, prema kojoj će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama ovog Pravilnika. Smatra da se u konkretnom slučaju ne radi o povratnom djelovanju koje je nedopušteno prema članku 90. Ustava Republike Hrvatske, jer pravo na naknadu za pravo puta ne proizlazi iz Pravilnika ili rješenja tuženika, već iz članka 28. stavka 1. i članka 29. stavka 1. ZEK-a, kojim nije izričito propisano od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Stoga smatra da je u konkretnom slučaju pravilno primijenjeno materijalno pravo te da nema povratnog djelovanja odredaba Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, pri čemu se u prilog navedenom poziva na praksu ovoga Suda iz presude, broj: Us-12667/2011-4 od 24. travnja 2014. godine i Us-2314/2007-8 od 16. rujna 2010. Tuženik smatra paušalnim i prigovore koji se odnose na pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje glede vlasništva zainteresirane osobe, jer je u provedenom postupku činjenično stanje za sve nekretnine obuhvaćene izrekom rješenja ispravno utvrđeno, i to temeljem dokaza koje je upravo tužitelj dostavio u spis, a iz kojih proizlazi da je zainteresirana osoba vlasnik predmetnih nekretnina. U odnosu na ugovor o služnosti, tuženik ističe kako je odredbom članka 8. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 152/11., 151/14. i 95/17.) propisano da obveza plaćanja naknade za pravo puta prestaje ako na nekretnini postoji koje drugo pravo temeljem kojeg infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje nekretnine. S obzirom da u konkretnom slučaju nisu ispunjena oba uvjeta, jer tužitelj po predmetnom ugovoru nije plaćao nikakvu naknadu, to je tuženik odlučio da na opisanim nekretninama tužitelj ima obvezu plaćati naknadu za pravo puta. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje zakonito, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Zainteresirana osoba, uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 28. stavka 6. ZEK-a, kojom je propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od tuženika tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ZEK-a te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta. Iz navedene odredbe slijedi kako je zahtjev ovlašten podnijeti upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine, što znači da činjenice u pogledu vlasništva nekretnine (odnosno upravitelja općeg dobra) u

upravnom postupku moraju biti pravilno i potpuno utvrđene jer su odlučne za pravilnu primjenu navedene odredbe kao mjerodavnog materijalnog prava.

U konkretnom slučaju ovaj Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo zbog toga što u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja nije nedvojbeno utvrdio da je zainteresirana osoba na dan podnošenja zahtjeva bila vlasnik svih nekretnina obuhvaćenih tim rješenjem, odnosno nije utvrdio činjenicu titulara vlasništva kroz razdoblje za koje je zainteresiranoj priznato pravo na naknadu i to u kontinuitetu.

Suprotno tužbenom navodu, tuženik je pitanje da li je zainteresirana osoba kroz cijelo razdoblje u odnosu na koje joj je priznata naknada, bila i ostala vlasnikom predmetnih nekretnina, na nesporan način utvrdio temeljem cjelokupne dokumentacije spisa predmeta i priloženih dokaza, uključujući i zemljišno-knjižne izvratke. Točnost i istinitost podataka koje sadrži priložena dokumentacija, tužitelj tijekom postupka, a niti u tužbi nije učinio spornim, jer svoje tvrdnje s tim u vezi nije potkrijepio niti jednim pravno relevantnim dokazom.

Neosnovano tužitelj upire i na ugovor o služnosti, kojeg smatra zaprekom za utvrđivanje predmetne naknade. Naime, i po ocjeni ovoga Suda, tuženik pravilno u osporenom rješenju i odgovoru na tužbu ukazuje na članak 8. stavak 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, prema kojem obveza plaćanja naknade za pravo puta prestaje ako na nekretnini postoji koje drugo pravo temeljem kojeg infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje općeg dobra ili nekretnine. Kako je u konkretnom slučaju nesporno da tužitelj ne plaća naknadu za pravo puta temeljem tog ugovora, a što potvrđuje i tužbenim navodima, to ovaj Sud nalazi da postojanje takvog ugovora nije od značaja niti je odlučno za utvrđivanje obveze plaćanja predmetne naknade.

Nadalje, tuženik je osporeno rješenje donio temeljem zahtjeva zainteresirane osobe koji je zaprimljen dana 22. prosinca 2015., odnosno u vrijeme kada još nije bio na snazi Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika. Međutim, prema već izraženoj sudskoj praksi u odlukama ovoga Suda, a s obzirom na prijelaznu odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, koja propisuje da će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama ovog Pravilnika, u ovom postupku je trebalo primijeniti odredbe Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, a što je u konkretnom slučaju i učinjeno.

Pravilnost takvog stajališta dodatno potvrđuje i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3092/2011 od 30. siječnja 2018., kojom je odbijen zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 4. stavka 2. Pravilnika o mjerilima za utvrđivanje vrijednosti oduzetog poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta („Narodne novine“, broj 18/04.), a kojim su također propisani uvjeti i način primjene novog propisa na postupke u tijeku, kao što je to i ovdje slučaj. Imajući u vidu sadržaj navedene ustavno-sudske odluke, ovaj Sud nalazi da odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika nema retroaktivno djelovanje, jer se pravo na naknadu određene visine stječe tek donošenjem rješenja o naknadi. Naime, da bi se moglo govoriti o retroaktivnoj primjeni odredaba nekog propisa potrebno je da primjena tih odredaba djeluje na neko subjektivno pravo/obvezu, što ovdje nije slučaj, jer stranke (tužitelj i zainteresirana osoba) nisu stekle nikakvo pravo/obvezu prema ranijim propisima, već se o njihovom pravu/obvezi tek treba odlučiti. Stoga, time što je

tužitelja obvezao na plaćanje naknade počevši od 22. prosinca 2015., kada je prema podacima sveza spisa zaprimio predmetni zahtjev zainteresirane osobe, tuženik nije povrijedio zakon.

Nije pravno odlučno niti pozivanje tužitelja na odredbu članka 40. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku, jer ista određuje trenutak u kojem se postupak smatra pokrenutim (a koji je vezan uz urednost zahtjeva), dok je pokretanje postupka na zahtjev stranke reguliran odredbom članka 41. toga Zakona. Ovaj Sud je već izrazio stajalište da se urednost zahtjeva treba procijeniti 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 takve dokaze moguće pribaviti i u tijeku upravnog postupka, slijedom čega se u vezi s tim tužitelj upućuje na odredbu članka 47. stavka 2., 3. i 4. Zakona o općem upravnom postupku.

Kraj takvog stanja stvari, ovaj Sud ocjenjuje da tužbeni navodi nisu osnovani, slijedom čega je valjalo, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u točki I. izreke ove presude.

Odluka o objavi presude temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a (točka II. izreke).

U Zagrebu 11. prosinca 2019.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost, otpravka – ovlaštena službenik



Tanja Nemčić
Tanja Nemčić