



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

Poslovni broj: UsII-316/17-6

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 Đurđenovac, koju zastupa opunomoćenik [REDACTED] 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. Tužbeni zahtjev se usvaja.
Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/522, urbroj: 376-10-17-16 od 11. listopada 2017. i predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.
- II. Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, koje je doneseno povodom zahtjeva Općine Đurđenovac, ovdje zainteresirane osobe, utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) izgrađenu na izrijekom navedenim nekretninama u k.o. Beljevina, k.o. Bokšić, k.o. Đurđenovac, k.o. Klokočevci, k.o. Pribiševeci i k.o. Šaptinovci, a koje su u vlasništvu zainteresirane osobe (točka I. izreke), utvrđuje se da EKI iz točke I ovog rješenja čine 2.251,69 m trase kabelske kanalizacije, koja zauzima površinu 2.251,69 m² te 15.206,28 m trase elektroničko komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničko komunikacijskih vodova koja zauzima površinu od 7.603,15 m² te 43 stupa i 146 prihвата (točka II. izreke), te se utvrđuje da visina naknade za pravo puta za opisane nekretnine, koju je tužitelj dužan plaćati zainteresiranoj osobi, iznosi 86.302,92 kn godišnje, a obveza plaćanja naknade teče od 19. studenog 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. Pogrešnu primjenu materijalnog prava tužitelj, u bitnom, nalazi u tomu što 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. Pri tomu navodi kako 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.). 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, dakle, nije dopušteno primjenjivati na postupke u tijeku materijalno pravo koje nije bilo na snazi u vrijeme njegova pokretanja. Nastavno u tužbi tužitelj 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, pri čemu napominje kako tuženik, polazeći od prijelaznih i završnih odredaba Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, čini previd, jer ne radi uopće razliku između materijalnopравnih i postupovnih odredaba nekog propisa. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje te s tim u vezi počinjene bitne povrede pravila postupka tužitelj nalazi u tomu što je o pokretanju ovog upravnog postupka obaviješten danom zaprimanja zaključka tuženika 22. ožujka 2017. Tuženik u obrazloženju zaključka navodi kako je 17. veljače 2017. zaprimio zahtjev zainteresirane osobe za utvrđivanjem infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, da bi u osporenom rješenju kao dan zaprimanja zahtjeva, a time i dan od kojega se računa obveza plaćanja naknade, bio utvrđen dan 19. studeni 2015. Iz navedenog proizlazi da se zbog neažurnog postupanja tuženika, tužitelju nameće obveza retroaktivnog plaćanja naknade od dana zaprimanja zahtjeva zainteresirane osobe. 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 ovosudne presude u kojima je ovaj Sud zauzeo stajalište kako za pravilnu primjenu citirane zakonske odredbe nije mjerodavno faktično, već zemljišnoknjižno stanje. Slijedom svega navedenog tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev te poništi osporeno rješenje tuženika.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, u odnosu na pogrešnu primjenu materijalnog prava navodi kako 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. toga Pravilnika, prema kojoj će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama ovog Pravilnika o izmjenama i dopunama 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. i dr. U odnosu na prigovore glede pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te počinjene bitne povrede pravila postupka, tuženik smatra kako su navedeni prigovori tužitelja paušalni, jer je datum zaprimanja zahtjeva 19. studenog 2015. valjano utvrđen, budući je tada zaprimljen zahtjev zainteresirane osobe za utvrđenjem infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Činjenica da je zainteresirana osoba ponovila svoj zahtjev 17. veljače 2017., nakon što nije uspjela s tužiteljem dogovoriti uvjete mimo tuženika, te da je isti pogrešno naveden u zaključku tuženika kojim se od tužitelja traži dostava podataka, ne utječe na prvobitni datum podnošenja zahtjeva. U odnosu na prigovor glede utvrđenja da li je zainteresirana osoba bila i ostala vlasnik predmetnih nekretnina tijekom cijelog postupka (od dana zaprimanja zahtjeva do dana donošenja rješenja), tuženik smatra da je u provedenom postupku ispravno utvrđeno činjenično stanje, i to temeljem dokaza koje je dostavio upravo tužitelj u spis (geodetski elaborat katastra vodova za cjelokupnu EKI, za trase kabelaške kanalizacije, trase kabela u zemlji bez kabelaške kanalizacije i trase nadzemnih kabela na cijelom administrativnom području zainteresirane osobe te popunjenu Tablicu 1 s popisom katastarskih čestica te vlasnika tih čestica i površina koje zauzima EKI razvrstana po vrstama nekretnina, izvatke iz zemljišnih knjiga te kompletan elaborat za pravo puta), a koje činjenice je potvrdila i zainteresirana osoba te je u postupku utvrđeno da se iste u potpunosti podudaraju s česticama koje je tužitelj naznačio da su u vlasništvu zainteresirane osobe. Naime, tužitelj je u dostavljenom elaboratu o pravu puta sam izdvojio u zasebnu „Tablicu 1 HAKOM Đurđenovac JLS.xls“ sve čestice za koje smatra da su u vlasništvu zainteresirane osobe, a koje je tuženik i obuhvatio u osporenom rješenju. Kako niti zainteresirana osoba, a niti tužitelj, nisu tijekom postupka doveli u pitanje utvrđeno stanje vlasništva na predmetnim česticama, a niti su dostavili dokaze iz kojih bi bilo vidljivo da postoje određene promjene, to je tuženik donio rješenje ocjenjujući postojeće dokaze u spisu. S tim u vezi tuženik dodaje kako se tužitelj u tužbi samo paušalno poziva na povijesne izvatke ne navodeći konkretno koje su se promjene na pojedinim česticama dogodile u razdoblju između zaprimanja zahtjeva i donošenja rješenja, a koje bi bile relevantne za drukčije utvrđenje činjeničnog stanja. Slijedom svega iznesenog, tuženik smatra osporeno rješenje zakonitim pa predlaže ovom Sudu tužbu odbiti kao neosnovanu.

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, koji se na isti očitovao podneskom od 15. siječnja 2018., u kojem ponovno iscrpno obrazlaže retroaktivnost primjene predmetnog Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, pri čemu dodatno ukazuje i na pravno mišljenje dr.sc. Hane Ernsta, izvanrednog profesora na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, a kojeg dostavlja u prilogu, zaključujući kako je dokazao osnovanost svog tužbenog zahtjeva. Ustraje na usvajanju tužbenog zahtjeva na način specificiran u tužbi.

Tužbeni zahtjev je 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 pred Agencijom pokrenuti postupak utvrđivanja 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.

Dakle, pravo na naknadu za korištenje EKI, sukladno odredbama ZEK-a, pripada svakodobnom vlasniku odnosno upravitelju nekretnine na kojoj se EKI nalazi, 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 mjerodavnog materijalnog prava.

U konkretnom slučaju, međutim, točkom I. izreke rješenja tuženika obuhvaćene su nekretnine koje nisu opće dobro odnosno javno dobro u općoj uporabi kojima zainteresirana osoba upravlja, niti su te nekretnine u njezinom isključivom vlasništvu (primjerice k.č.br. 97/2 k.o. Pribiševci, k.č.br. 216, 273, 654/1, 1037 k.o. Đurđenovac i dr.), a što proizlazi iz zemljišnoknjižnih izvadaka priloženih uz tužbu. Budući se točka III. izreke osporenog rješenja tuženika odnosi na zbirni iznos naknade, a iz obrazloženja nije razvidno je li naknada za sporne čestice utvrđena u iznosu koji odgovara suvlasničkom dijelu zainteresirane osobe, osnovan je prigovor kojim tužitelj čini upitnim pravilnost pobijanog rješenja s tim u vezi.

Naime, unatoč tvrdnji tuženika da je temeljem podataka koje mu je dostavio tužitelj identificirao nekretnine na kojima Općina Đurđenovac ima pravo naknade zbog postavljene EKI tužitelja, tuženik je povrijedio zakon na tužiteljevu štetu jer činjenično stanje nije potpuno utvrdio. To stoga jer iz osporenog rješenja nije razvidno je li utvrđena naknada za postavljenu EKI odgovara suvlasničkom omjeru Općine Đurđenovac na česticama na kojima, prema priloženim zemljišnoknjižnim izvadcima, zainteresirana osoba nije samovlasnik, odnosno koji iznos u ukupnom zbiru naknade pripada zainteresiranoj osobi za te čestice.

S obzirom da svi suvlasnici nekretnina na kojima je EKI postavljena imaju pravo na naknadu za pravo puta, to bi utvrđivanje naknade zainteresiranoj osobi za čestice kojih nije samovlasnik u iznosu koji ne odgovara njenom suvlasničkom omjeru bili povrijeđeni interesi drugih suvlasnika.

Slijedom izloženog, a polazeći od činjenice da je osporenim rješenjem tuženika naknada utvrđena u ukupnom iznosu za sve nekretnine obuhvaćene tim rješenjem, ovaj Sud ne može otkloniti prigovor tužitelja da je tuženik odredio naknadu za pravo puta zainteresiranoj osobi i za nekretnine kojih nije samovlasnik, a da se pritom ne može provjeriti koliki dio od ukupno utvrđene naknade otpada na odgovarajući suvlasnički dio zainteresirane osobe. Stoga je nastavno u postupku nakon ove presude tuženik dužan utvrditi i obrazložiti koliki dio naknade za čestice u suvlasništvu pripada zainteresiranoj osobi te donijeti novo, na zakonu utemeljeno rješenje.

U odnosu na prigovor retroaktivne primjene odredaba mjerodavnog materijalnog prava, ovaj Sud nalazi neosnovanim tvrdnje tužitelja, prema kojima se predmetna upravna stvar treba riješiti primjenom materijalnopравnih odredaba koje su bile na snazi u vrijeme pokretanja predmetnog upravnog postupka. Ovo iz razloga jer bi takvo postupanje bilo izravno suprotno odredbi članka 9. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, prema kojoj će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama ovoga Pravilnika..

Pravilnost takvog stajališta utemeljena je na već izraženoj sudskoj praksi, na koju osnovano ukazuje i tuženik u odgovoru na tužbu (pozivajući se primjerice na ovosudnu presudu od 24. travnja 2014., kojom je ukazano i na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-1646/11 od 14. lipnja 2011.). S tim u vezi ovaj Sud dodatno upućuje i na

odluku 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 19. studenog 2015., kada je prema podacima sveza spisa zaprimio predmetni zahtjev zainteresirane osobe, tuženik nije povrijedio zakon.

Kako se, međutim, nezakonitost osporenog rješenja očituje u činjenici što se iz zbirnog iznosa naknade za postavljenu EKI na opisanim česticama ne može razlučiti koji iznos naknade zaista pripada zainteresiranoj osobi s obzirom da nije samovlasnik svih čestica zemljišta navedenih u tom rješenju, to je valjalo tužbeni zahtjev usvojiti i predmet vratiti tuženiku na ponovni postupak.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. 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 opravka – ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić
Tanja Nemčić