



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

Poslovni broj: UsII-317/17-3

## 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 mr.sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa dipl. iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, u sjednici održanoj 15. svibnja 2018.

### presudio je

- I. Tužbeni zahtjev se uvažava.
- II. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Klasa: UP/I-344-03/15-11/531, Urbroj: 376-10-17-17 od 10. listopada 2017. i predmet se vraća na ponovni postupak.
- III. Ova će se presuda objaviti u „Narodnim novinama“.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama navedenim u točki I. izreke osporenog rješenja, koje su u vlasništvu Općine Magadenovac (točka I. izreke rješenja). Utvrđuje se da elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu iz točke I. čine 3343,65 metara trase kableske kanalizacije koja zauzima površinu 3343,65 m<sup>2</sup>, te 4321,9 m trase elektroničko komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničko komunikacijskih vodova koja zauzima površinu od 2160,95 m<sup>2</sup> te četiri stupa i 21 prihvat (točka II. izreke). Utvrđuje se da visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I., koju je Hrvatski Telekom d.d. obvezan plaćati Općini Magadenovac iznosi 45.305,72 kn godišnje, a obveza plaćanja naknade teče od 19. studenog 2015. godine (točka III. izreke rješenja).

Osporeno rješenje tužitelj pobija iz svih zakonom propisanih razloga i navodi, u bitnom, da je tuženik pogrešno primijenio materijalno pravo jer je prilikom određivanja trenutka od kada se računa obveza plaćanja naknade za pravo puta pogrešno priznao općini pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja njezinih zahtjeva. Pritom se poziva na odredbu članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama na temelju koje je doneseno osporeno rješenje i kojim se u bitnom propisuje kako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od tuženika tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu (dalje: EKI) koja je izgrađena na tim

nekretninama, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta, a detaljnije odredbe o samom postupku utvrđivanja infrastrukturnog operatora, izdavanju potvrde o pravu puta, kao i odredbe o izračunu, visini i načinu plaćanja naknade sadržane su u podzakonskom propisu – Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta kojeg donosi vijeće tuženika. Ističe da Pravilnik oduvijek sadrži u sebi i postupovne i materijalnopravne odredbe, a da je u trenutku pokretanja konkretnog upravnog postupka na snazi bio takozvani stari Pravilnik koji je sadržavao postupovnu odredbu prema kojoj tuženik po utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, uvijek izdaje potvrde o pravu puta neovisno o tome da li je postupak vođen na zahtjev vlasnika nekretnine ili na zahtjev infrastrukturnog operatora, a materijalno pravnu odredbu prema kojoj se obveza plaćanja naknade računa od dana izdavanja potvrde o pravu puta sadrži članak 4. stavak 3. tog starog Pravilnika. Nadalje navodi da je neposredno prije donošenja rješenja na snagu stupio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi ("Narodne novine" 95/17.) koji u odnosu na stari Pravilnik sadrži postupovnu odredbu prema kojoj tuženik više ne izdaje potvrde o pravu puta u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnine već samo u slučaju kada je taj postupak vođen na zahtjev infrastrukturnog operatora, a materijalnopravnu odredbu prema kojoj se obveza plaćanja naknade računa za razdoblje od zaprimanja zahtjeva sadrži u članku 5. stavku 4. Tužitelj smatra da tuženik nije bio ovlašten primijeniti novu materijalnopravnu odredbu iz članka 5. stavka 4. novog Pravilnika koja nije bila na snazi u vrijeme pokretanja predmetnog upravnog postupka. Smatra također da je tuženik u tom dijelu pogrešno primijenio materijalno pravo jer se u upravnom postupku uvijek primjenjuje ono materijalno pravo koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja tog postupka. Također se poziva na članak 9. stavak 2. novog Pravilnika koji propisuje da će se postupci započeti po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta dovršiti po odredbama ovog Pravilnika, dakle da je riječ o uobičajenoj i standardiziranoj prijelaznoj odredbi koju se susreće u brojnim propisima. Tom odredbom se, prema mišljenju tužitelja, uspostavlja odnos između postupovnih odredbi novog propisa i postupovnih odredbi propisa koji se stavlja izvan snage njegovim stupanjem na snagu i to u pogledu njegovog djelovanja i utjecaja na postupke koji su pokrenuti za vrijeme dok je bio na snazi prijašnji propis. U prilog svojega stajališta tužitelj se poziva na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i praksu Europskog suda.

Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje te s njim povezanu bitnu povredu pravila postupka tužitelj nalazi u činjenici da je dan zaprimanja zahtjeva općine neispravno utvrđen. Ističe kako je obaviješten o pokretanju upravnog postupka danom zaprimanja zaključka tuženika 13. ožujka 2017. godine, a i sam tuženik u obrazloženju zaključka navodi kako je 17. veljače 2017. zaprimio zahtjev općine za utvrđivanjem infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta da bi u rješenju kao dan zaprimanja zahtjeva pa time i dan od kojeg se računa obveza plaćanja naknade utvrdio 19. studeni 2015. godine. Sve da je tuženik doista zaprimio zahtjev Općine 19. studenog 2015. nameće se pitanje iz kojeg razloga je tuženiku bilo potrebno preko godinu dana da bi obavijestio tužitelja o pokrenutom postupku te gotovo pune dvije godine da bi okončao ovaj postupak. Nadalje prigovora da nije nedvojbeno utvrđeno da bi se sve čestice obuhvaćene točkom I. izreke rješenja doista nalazile u vlasništvu Općine tijekom cijelog vremenskog razdoblja za koje se istoj priznaje naknada. U tom pravcu navodi da su jedini dokazni materijal kojim se tuženik poslužio u ovom postupku za utvrđivanje aktivne legitimacije općine i njezina vlasničkog statusa zemljišnoknjižni izvaci na čiju dostavu je zaključkom obvezao tužitelja, a ne općinu. Tako je tužitelj postupajući po navedenom zaključku dana 2. svibnja 2017. godine dostavio tražene izvzatke. Riječ je o takozvanim aktualnim zemljišnoknjižnim izvacima koji odražavaju činjenično i pravno stanje nekretnine u zemljišnim knjigama samo na dan kada je tužitelj izvršio provjeru to jest 10.,

11., 12., 13. i 17. travnja 2017. godine. Da bi se u ovom postupku nedvojbeno utvrdilo da li je općina bila vlasnik neke nekretnine u trenutku podnošenja zahtjeva tuženiku to jest 19. studenog 2015. godine te da li je za tu istu nekretninu obuhvaćenu rješenjem doista i ostala vlasnik kroz čitav period za koji joj je priznata naknada bilo je nužno poslužiti se povijesnim zemljišnoknjižnim izvatkom koji pored sadašnjeg stanja nekretnine i upisanih knjižnih prava sadrži i sve promjene koje su tome prethodile. Jedino je vršenjem uvida u povijesno zemljišnoknjižni izvadak moguće utvrditi je li općina za sve vrijeme obuhvaćeno obvezom plaćanja naknade bila i ostala do dana donošenja rješenja vlasnik navedenih nekretnina jer samo u takvom slučaju činjenično stanje bi bilo potpuno i ispravno utvrđeno, a što je u ovom slučaju izostalo. Slijedom navedenog predlaže Sudu da uvaži tužbeni zahtjev tužitelja i poništi osporeno rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je prema njegovom pravnom shvaćanju u osporavanom rješenju pravilno primijenjena odredba članka 5. stavka 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" 152/11., 151/14. i 95/17. - dalje: Pravilnik) kojim je navedeno da će tuženik 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 14. stavka 3. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta kojom je propisano da će postupci započeti po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta biti dovršeni po odredbama ovog Pravilnika. Dakle, kako je navedena odredba stupila na snagu tijekom trajanja postupka tuženik je primijenio članak 5. stavak 4. Pravilnika i odredio naknadu za pravo puta za razdoblje od zaprimanja zahtjeva nadalje. Zabrana povratne primjene materijalnog propisa, kada se tijekom trajanja upravnog postupka propis izmijeni, na koji se tužitelj poziva u tužbi javlja se samo u slučajevima kada nema prijelazne odredbe po kojoj bi trebalo postupiti. Dakle, u konkretnom slučaju ne radi se o povratnom djelovanju Pravilnika koja ne dopušta članak 90. Ustava Republike Hrvatske jer pravo na naknadu za pravo puta ne proizlazi iz Pravilnika ili rješenja HAKOM-a već iz članka 28. stavka 1. i članka 29. stavka 1. ZEK-a, a ZEK-om nije izričito propisano od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Članak 5. stavak 4. Pravilnika ne bi se zbog zabrane povratnog djelovanja mogao primjenjivati kada bi se njime mijenjali pravni odnosi koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu. Međutim, niti ranije važećim odredbama Pravilnika niti Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" 95/17.) ne mijenjaju se pravni odnosi između vlasnika nekretnine i infrastrukturnog operatora jer pravo na naknadu za korištenje nekretnina za pravo puta kako je već ranije navedeno, ne proizlazi iz Pravilnika već iz ZEK-a.

Stoga tuženik smatra da je, uz primjenu prijelazne odredbe kojom je propisano da se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršavaju po odredbama novog Pravilnika, pravilno primijenjeno materijalno pravo te da nema povratnog djelovanja odredaba Pravilnika. Smatra da tužitelj paušalno navodi kako je činjenično stanje pogrešno utvrđeno jer da tuženik nije utvrdio točan dan zaprimanja urednog zahtjeva podnositelja. Tuženik navodi da je datum zaprimanja zahtjeva 19. studenog 2015. valjano utvrđen u osporavanom rješenju jer je navedenog dana tuženik zaprimio zahtjev podnositelja zahtjeva da se sukladno članku 28. stavak 6. ZEK-a utvrdi infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i visina naknade za pravo puta. Tuženik je na temelju podnositeljevog zahtjeva, na temelju dostavljenih podataka o identificiranim nekretninama, elaborata stvarnog stanja izrađenog od strane tužitelja, a na kojima se nalazi EKI tužitelja, utvrdio visinu naknade za prvo puta od dana podnošenja zahtjeva, sukladno mjerodavnoj sudskoj praksi izraženoj u presudi UsII-303/17 od 25. siječnja 2018. godine.

Što se tiče prigovora tužitelja nije nedvojbeno utvrđeno da bi sve čestice bile u vlasništvu općine tijekom cijelog vremenskog razdoblja navodi da je u provedenom postupku ispravno utvrdio činjenično stanje i to temeljem dokaza koje je upravo tužitelj dostavio (geodetski elaborat katastra vodova za EKI, za trase kabelske kanalizacije, trase kabela u zemlji u dr.) koje činjenice je potvrdio i podnositelj zahtjeva te smatra da se tužitelj u tužbi samo paušalno poziva na povijesne izvratke ne navodeći konkretne promjene (stjecanje ili gubitak vlasništva podnositelja zahtjeva) na pojedinim česticama koje su se dogodile u razdoblju od zaprimanja zahtjeva i donošenja rješenja, a koje bi bile relevantne za drukčije utvrđenje činjeničnog stanja.

Predlaže da Visoki upravni sud odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Zainteresirana osoba, iako uredno pozvana nije podnijela odgovor na tužbu.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Tuženik je osporeno rješenje donio na temelju odredbe članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17.). Navedenom odredbom propisano je 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. stavak 1. ovog Zakona te utvrđivanje količine i vrste takve infrastrukture i visine naknade za pravo puta.

Prema odredbi članka 27. stavka 1. ZEK-a operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektronički komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture na općem dobru na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba u skladu s ovim zakonom i posebnim propisima. Tuženik je osporeno rješenje donio temeljem zahtjeva zainteresirane osobe koja je zahtjev podnijela dana 19. studenog 2015.

U vrijeme podnošenja zahtjeva bio je na snazi članak 5. stavak 1. Pravilnika o potvrđivanju i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" 152/11. i 151/14. – dalje u tekstu: Pravilnik) prema kojem je bio propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnina može pred HAKOM-om pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI iz članka 2. stavak 1. tog Pravilnika pri čemu upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnina ima pravo odabrati hoće li se visina naknade za pravo puta odrediti na način kako je to određeno stavcima 1. ili 5. članak 7. istog Pravilnika. Prema stavku 2. članka Pravilnika po utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru osim u slučaju ako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ugovori korištenje općeg dobra ili vlastitih nekretnina s infrastrukturnim operatorom putem drugih važećih propisa (članak 3.).

Povodom zahtjeva zainteresirane osobe tuženik je tijekom postupka od tuženika zaključkom od 9. ožujka 2017. zatražio da se očituje pisanom izjavom da li posjeduje izgrađenu EKI na administrativnom području općine te da li je za istu infrastrukturni operator, te ako jest infrastrukturni operator, dostavi tuženiku kompletni geodetski elaborat na katastarskim podlogama u digitalnom obliku za cjelokupnu EKI na cijelom administrativnom području općine, zatim dostavi tuženiku popunjenu Tablicu 1 (obrazac u elektroničkom obliku) iz Pravilnika u obliku pogodnom za unos u aplikaciju za izdavanje potvrde o pravu puta za svaku pojedinu česticu na području Općine Magadenovac na kojima je izgrađena EKI tužitelja te dostavi tuženiku izvratke iz zemljišne knjige za predmetne čestice na kojima je izgrađena EKI tužitelja.

Tužitelj je po navedenom zaključku postupio i dostavio tuženiku sve tražene podatke. Tuženik je na temelju tih podataka donio osporeno rješenje kojim je utvrdio da se navedene čestice nalaze u vlasništvu općine te visinu naknade za pravo puta koja teče od 19. studenog 2015., dakle od dana kada je zainteresirana osoba podnijela zahtjev.

U vrijeme kada je zainteresirana osoba podnijela zahtjev nije još bila na snazi izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta iz 2017. godine ("Narodne novine" 95/17., dalje: ID Pravilnik).

Prema odredbi članka 9. stavka 2. navedenog Pravilnika o izmjeni i dopuni dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta postupci započeti po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta dovršit će se po odredbama ovog Pravilnika.

U konkretnom slučaju nesporno je da je postupak započet po ranijem Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta te da se prema navedenoj izmjeni treba dovršiti po odredbama novog Pravilnika. Stoga je neosnovan prigovor tužitelja da je trebalo primijeniti odredbe ranije važećeg Pravilnika bilo postupovne bilo materijalnopravne.

Naime, prema ID Pravilniku ne donosi se rješenje čiji je sastavni dio potvrda o pravu puta s obzirom da je postupak vođen na zahtjev općine, a ne infrastrukturnog operatora.

Nadalje, ovaj Sud nalazi da je tuženik valjano utvrdio datum zaprimanja zahtjeva od strane općine pa se ni taj prigovor ne može ocijeniti osnovanim.

Međutim, upravo zbog činjenice da je naknada točkom III. izreke osporenog rješenja utvrđena u skupnom iznosu za sve nekretnine u točki I. izreke osporenog rješenja, ovaj Sud ne može otkloniti prigovor tužitelja da je tuženik priznao vlasništvo općini Magadenovac a da nije nesporno utvrđeno da je bila vlasnik nekretnina u vrijeme podnošenja zahtjeva. Stoga se predmet vraća tuženiku na ponovni postupak u kojem će tuženik točno identificirati nekretnine i razdoblje za koje općina ima pravo na naknadu puta i na temelju utvrđenih činjenica donijeti novo na zakonu osnovano rješenje.

Napominje se tuženiku da faktično stanje nije mjerodavno u postupku koji tuženik provodi po zahtjevu u smislu odredbe članka 28. stavak 6. ZEK-a budući da ta odredba ovlašćuje isključivo vlasnika nekretnine, odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora, a time i na utvrđivanje visine naknade za pravo puta koju infrastrukturni operator mora plaćati. Obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta postoji isključivo prema vlasniku nekretnine na kojoj je izgradio EKI, odnosno ako je EKI izgrađen na općem dobru, prema upravitelju tog općeg dobra.

Trebalo je stoga temeljem članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), odlučiti kao u točki I i II izreke.

Odluka o objavi presude temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

U Zagrebu 15. svibnja 2018.

REPUBLIKA HRVATSKA  
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA  
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	5.9.2018. 8:31:27		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/18-01/52	-04		
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spia	0	



d2141003

Predsjednica vijeća:  
mr.sc. Mirjana Juričić, v.r.

Za točnost otpis - ovlašten službenik



