



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

Poslovni broj: UsII-32/18-6

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović-Marković i Senke Orlić Zanimović, članica vijeća, te više sudske savjetnice u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, koje zastupa opunomoćenica protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Grožnjan, Grožnjan, Umberta Gorjana 3, koju zastupa opunomoćenica odvjetnik u Rijeci, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visina naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 18. srpnja 2018.

p r e s u d i o j e

- I. Poništava se djelomično rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-03/16-11/47, URBROJ: 376-10-17-23 od 19. prosinca 2017.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.
- III. Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem je pod točkom I. utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu (dalje: EKI) i drugu povezanu opremu izgrađenu na kč.br. poblize navedenim izrekom djelomičnog rješenja tuženika, koje se nalaze u k.o. Grožnjan, k.o. Kostanjica, k.o. Kuberton, k.o. Šterna i k.o. Završje, a koje su vlasništvo Općine Grožnjan. Pod točkom II. izreke rješenja utvrđeno je što čini EKI i drugu povezanu opremu te je pod točkom III. izreke tužitelj obvezan zainteresiranoj osobi plaćati visinu naknade za pravo puta u iznosu 16.610,00 kn godišnje počevši od 5. veljače 2016.

Tužitelj u tužbi osporava navedeno rješenje zbog bitnih povreda pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Navodi kako se zainteresirana osoba 5. veljače 2016. obratila tuženiku zahtjevom na temelju odredbe članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17., dalje: ZEK) te u smislu odredbe članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 152/11. i 151/14., dalje: Pravilnik/11) koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka. U upravnom postupku tužitelj je dostavio tuženiku sve potrebne podatke, a tuženik je pogrešno zainteresiranoj osobi priznao pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja zahtjeva. Ističe kako je 30. rujna 2017. na snagu stupio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 95/17., dalje: Pravilnik/17), kojim je

izmijenjena materijalnoppravna odredba prema kojoj se obveza plaćanja naknade računala od dana izdavanja potvrde o pravu puta (članak 4. stavak 3. Pravilnika/11), dok se sada u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnine takva potvrda ne izdaje (članak 5. stavak 5. Pravilnika/17), a obveza plaćanja naknade računa se za razdoblje od zaprimanja zahtjeva (članak 5. stavak 4. Pravilnika/17). Smatra kako je tuženik neosnovano primijenio odredbe Pravilnika/17, jer one nisu bile na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka te se poziva na prijelaznu odredbu Pravilnika/17, sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava, Suda Europske unije i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Smatra kako se prijelazna odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 odnosi samo na postupovne odredbe, u kom smislu citira stajalište Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Kozlica protiv Hrvatske*, i navodi kako je općepriznato načelo da se postupovna pravila na postupke u tijeku primjenjuju trenutačno. Navodi i stajalište Suda Europske unije izraženo u presudama broj C-121/91 i C-122/91 od 1. srpnja 2004., koji smatra da se postupovni propisi općenito primjenjuju na sve postupke koji se vode u trenutku kada oni počinju važiti. Dostavlja Sudu pravno mišljenje dr. sc. Hano Ernsta, izvanrednog profesora na katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu koji ističe kako odredbu članka 4. stavka 3. Pravilnika/11 i odredbu članka 5. stavka 4. Pravilnika/17 treba smatrati materijalnoppravnim odredbama te navodi kako je u kontekstu načela zabrane retroaktivnosti općenito prihvaćeno da materijalnoppravna pravila nemaju primjenu na odnose koji su nastali prije promjene materijalnog prava, osim iznimno i to ako su zakonom propisani takvi učinci. Procesna pravila, s druge strane, u pravilu se primjenjuju odmah i na postupke koji su u tijeku, jer se takvom izmjenom ne dira u stečena prava. U mišljenju smatra kako citirana odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 ima tipičnu formulaciju prijelazne procesne odredbe, dok materijalnoppravne prijelazne odredbe tipično rješavaju pravni položaj osoba koja su neka prava već stekla pa su na taj način i formulirane, što ovdje nije slučaj. Budući da Pravilnik/17 ne propisuje materijalnoppravnu primjenu izmijenjenih odredbi, treba primijeniti odredbe ranijeg Pravilnika/11. Ističe kako je u konkretnom slučaju uspostavljena obveza plaćanja naknade za razdoblje prije važenja Pravilnika/17 te smatra neosnovanim navod tuženika da se obveza temelji na ZEK-u, jer je ZEK delegirao propisivanje izračuna i visine naknade na „podzakonski propis“. Do povećanja naknade dolazi jer je razdoblje plaćanja prošireno unatrag. U stručnom mišljenju zaključuje se da se prijelazna odredba članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 ne odnosi na primjenu članka 5. stavka 4. Pravilnika/17. Tužitelj stoga u tužbi zaključuje kako se započeti postupci trebaju dovršiti po postupovnim, ali ne i materijalnoppravnim odredbama Pravilnika/17. Retroaktivna primjena materijalnoppravnih odredbi nije dopuštena. Smatra da je obvezu plaćanja trebalo odrediti od dana izdavanja djelomičnog rješenja. Nadalje ističe kako nije nedvojbeno utvrđeno da bi sve čestice obuhvaćene točkom 1. izreke pobijanog rješenja bile u vlasništvu zainteresirane osobe, odnosno ako je i bila vlasnik tih nekretnina u trenutku podnošenja zahtjeva, trebalo je utvrditi je li to bila i u trenutku donošenja rješenja. Smatra kako je jedino uvidom u povijesni zemljišnoknjižni izvadak moguće utvrditi da je zainteresirana osoba bila vlasnik nekretnina na dan 5. veljače 2016. i da je to ostala sve do dana donošenja djelomičnog rješenja. Dostavlja izvadak za zk.čbr. 230/1 zk.ul. 2627 (prije zk.ul. 1694) k.o. Grožnjan, koji, primjera radi, dokazuje da je Općina otuđila nekretninu u lipnju 2017. godine, a unatoč tome tuženik je priznao naknadu za EKI i za razdoblje prije i nakon toga, dakle i za razdoblje u kojemu nije bila vlasnik. Navodi kako je tuženik prvotno tražio od tužitelja da dostavi podatke o svojoj EKI na cijelom administrativnom području Općine, dakle za sve nekretnine koje se nalaze na tom administrativnom području, a ne samo za one koje su doista u vlasništvu Općine. Smatra da nisu ispunjeni uvjeti za donošenje djelomičnog rješenja te da su povrijeđene odredbe

članka 10. (načelo učinkovitosti i ekonomičnosti) te članka 40. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09., dalje: ZUP). Zaključuje kako smisao ovog postupka ne može biti da se u tijeku postupka rješava zemljišnoknjižno stanje, odnosno dolazi do apsurdne situacije da tuženik vodi postupak po zahtjevu stranke prije nego li je uopće utvrdio je li općina ovlaštena pojaviti se kao stranka u postupku u odnosu na sve nekretnine za koje se postupak vodi. To je u suprotnosti s člankom 40. stavkom 2. ZUP-a koji propisuje da se postupak smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke. Predlaže Sudu da poništi pobijano rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu smatra da se u konkretnom slučaju ne radi o povratnom djelovanju Pravilnika/17, jer pravo na naknadu za pravo puta ne proizlazi iz Pravilnika ili rješenja tuženika, nego iz članka 28. stavka 1. i članka 29. stavka 1. ZEK-a. Do povratnog djelovanja došlo bi kada bi se mijenjali pravni odnosi koji su nastali prije stupanja na snagu Pravilnika/17. ZEK nije izričito propisao od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Smatra da je u provedenom postupku ispravno utvrđeno činjenično stanje i to na temelju dokaza koje je upravo tužitelj dostavio u spis (geodetski elaborat katastra vodova za cjelokupnu EKI, za trase kabela kanalizacione, trase kabela u zemlji bez kabela kanalizacione i trase nadzemnih kabela na cijelom administrativnom području podnositelja zahtjeva te popunjenu Tablicu 1 u kojoj su navedeni popis 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 potvrdio i podnositelj zahtjeva, te je postupku utvrđeno da se iste u potpunosti podudaraju s česticama koje je tužitelj naznačio da su u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Ni podnositelj zahtjeva ni tužitelj nisu tijekom postupka dovodili u pitanje utvrđeno stanje vlasništva na predmetnim česticama niti su dostavili dokaze iz kojih bi bilo vidljivo da postoje određene promjene, pa je tuženik rješenje donio ocjenjujući postojeće dokaze u spisu. Smatra da je teret dokaza na strankama. U odnosu na promjenu vlasništva na kč.br. 203/1 u razdoblju između zaprimanja zahtjeva i donošenja rješenja ističe da je okolnost irelevantna za drugačije utvrđivanje činjeničnog stanja, a tužitelj je to mogao i morao iznijeti tijekom postupka, jer mu je bilo poznato na kojim se česticama nalazi njegova infrastruktura i za koje čestice podnositelj zahtjeva traži plaćanje naknade. Dalje ističe da je tužitelj određen infrastrukturnim operatorom samo na česticama koje su u vlasništvu podnositelja zahtjeva, a ne na svim česticama na njegovom administrativnom području. U odnosu na povrede pravila upravnog postupka smatra kako tužitelj ne razumije pojam urednog zahtjeva te pogrešno povezuje ovlaštenje za pokretanje postupka tj. aktivnu legitimaciju s dokazivanjem osnovanosti navoda iz zahtjeva. Ističe kako je datum zaprimanja zahtjeva 5. veljače 2016. valjano utvrđen i predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu smatra kako je postupak trebalo dovršiti po odredbama Pravilnika/17, a tužitelj se neosnovano poziva na povredu načela zabrane retroaktivnog djelovanja propisa, budući da bi se o tome moglo govoriti jedino u slučaju kada bi se novo pravno pravilo primijenilo na djelo ili posao koje je dovršeno prije nego što je pravilo stupilo na snagu. U konkretnom slučaju novo pravno pravilo je primijenjeno na djelo koje je bilo u procesu ostvarenja. Navodi kako je ovaj Sud zauzeo shvaćanje da se odredba članka 29. ZEK-a treba tumačiti na način da se pod pojmom opće dobro razumijeva javno dobro u općoj uporabi (npr. UsII-106/17-8). Smatra da je vlasništvo nekretnina pravilno utvrđeno te da je njezin zahtjev zaprimljen 5. veljače 2016. i od početka je uredan. Navodi kako bi bez uređenja imovinskopravnih odnosa upravo tužitelju mogle nastati nesagledive posljedice, a rješavanje imovinskopravnih odnosa je jedini način na koji tužitelj može osigurati ispunjavanje svih svojih obveza. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije i potražuje trošak upravnog spora.

U skladu s člankom 6. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) odgovor na tužbu dostavljen je tužitelju na očitovanje.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. ZUS-a) Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje osnovanim.

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 tuženikom pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI 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 navedeni zahtjev ovlašten podnijeti upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine, što znači da činjenice u pogledu vlasništva nekretnine (kao u konkretnom slučaju) u upravnom postupku moraju biti pravilno i potpuno utvrđene jer su odlučne za pravilnu primjenu navedene odredbe kao mjerodavnog materijalnog prava. Činjenično stanje mora biti nedvojbeno utvrđeno za razdoblje za koje se obveza određuje, pri čemu je već u ranijoj sudskoj praksi istaknuto kako je mjerodavno upisano zemljišnoknjižno stanje (primjerice presuda ovog Suda, poslovni broj UsII-125/17-5 od 31. kolovoza 2017.).

U konkretnom slučaju iz zemljišnoknjižnih izvadaka za nekretnine obuhvaćene točkom 1. izreke osporenog rješenja, proizlazi da zainteresirana osoba nije vlasnik svih navedenih nekretnina, što je utvrđeno točkom 1. izreke osporenog rješenja, zbog čega Sud osporeno rješenje ocjenjuje nezakonitim.

Prema također već izraženoj sudskoj praksi (presuda poslovni broj: UsII-319/17-6 od 11. siječnja 2018.), a s obzirom na prijelaznu odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika/17 koja propisuje da će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama novog Pravilnika, u ovom postupku treba primijeniti odredbe Pravilnika/17. Sud nalazi neosnovan tužbeni prigovor kako se radi o retroaktivnoj primjeni novog općeg akta. To stoga što je prijelaznom odredbom reguliran dovršetak postupaka koji su u tijeku, dakle ne utječe se na materijalnopravno dovršenu situaciju, jer stranke (ni tužitelj ni zainteresirana osoba) nisu stekle pravo prema odredbama ranijeg općeg akta, nego je o njihovom pravu/obvezi tek potrebno odlučiti. Zbog navedenog, prema ocjeni ovog Suda priroda odredbe članka 5. stavka 4. Pravilnika/17 nije odlučna niti su od utjecaja ranija stajališta ovog Suda koja se odnose na primjenu materijalnih propisa kad ne postoji prijelazna odredba novog općeg akta ili podzakonskog propisa.

Neosnovan je prigovor tužitelja kako u ovakvoj situaciji tuženik nema ovlast za donošenje djelomičnog rješenja. To iz razloga što je odredbom članka 100. stavak 1. ZUP-a 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). Dakle, ako tuženik ocijeni da je činjenično stanje dovoljno raspravljeno samo za neke nekretnine u odnosu na koje je moguće utvrditi infrastrukturnog operatora za EKI i drugu povezanu opremu, osnovano je odlučiti samo o tim nekretninama (donijeti djelomično rješenje), a o preostalom dijelu zahtjeva kad to bude moguće. Takvo rješavanje, suprotno tužbenim prigovorima, upravo je u skladu s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti postupka (članak 10. ZUP-a).

Odredba članka 40. stavka 2. ZUP-a na koju se tužitelj poziva određuje trenutak u kojem se postupak smatra pokrenutim (a koji je vezan uz urednost zahtjeva), dok je pokretanje postupka na zahtjev stranke regulirano odredbom članka 41. ZUP-a. Urednost zahtjeva, prema ocjeni ovog Suda, 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 daljnje dokaze moguće pribaviti i u tijeku upravnog postupka. U vezi s tim Sud upućuje na odredbe članka 47. stavak 2., 3. i 4. ZUP-a.

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, presudio kao pod točkom I. izreke.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora je neosnovan jer u sporu nije uspjela pa je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a odlučeno kao pod točkom II. izreke.

Odluka o objavi presude (točka III. izreke) donesena je na temelju odredbe članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu 18. srpnja 2018.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otprema ovlaštenj službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	14.9.2018. 8:47:55		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/18-01/19	-04		
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spla	0	



