



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

Poslovni broj: UsII-75/18-6

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i mr. sc. Inge Vezmar Barlek članica vijeća, te sudske savjetnice) , zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatskog Telekom d.d. Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9., kojeg zastupa) dipl.iur., protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9., klasa: UP/I-344-03/17-11/220, urbroj: 376-10-18-17 od 18. siječnja 2018., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Rakovec, Rakovec 54., Rakovec, koju zastupa odvjetnica) Rijeka,) radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i utvrđivanje naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 12. rujna 2018.

presudio je

- I Poništava se djelomično rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/17-11/220, urbroj: 376-10-18-17 od 18. siječnja 2018.,
- II Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora,
- III Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem pod točkom I. izreke utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na nekretninama poblize navedenim u izreci tog rješenja koje se nalaze u k.o. Hudovo, k.o. Mlaka, k.o. Rakovec, k.o. Valetić, a koje su vlasništvo Općine Rakovec. Pod točkom II. izreke naprijed navedenog rješenja utvrđeno je što čini EKI i drugu povezanu opremu te je pod točkom III. izreke tužitelj obavezan zainteresiranoj osobi plaćati visinu naknade za pravo puta u iznosu od 13.252,14 kuna godišnje počevši od 14. travnja 2017.

Tužitelj u tužbi navodi da se Općina Rakovec dana 14. travnja 2017. obratila tuženiku, sukladno odredbi članka 28. stavka 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama te u smislu odredbe članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta odnosno starog Pravilnika koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja tog postupka. Sukladno zaključku tuženika tužitelj je dostavio sve potrebne podatke, a tuženik je pogrešno priznao pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja zahtjeva. Navodi da je 30. rujna 2017. stupio na snagu novi Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi („Narodne novine“, broj 95/17. dalje novi Pravilnik) kojim je izmijenjena materijalnoppravna odredba prema kojoj se obveza plaćanja naknade računala od dana izdavanja potvrde o pravu puta dok

se sada u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnina takva potvrda ne izdaje, a obveza plaćanja naknade računa se za razdoblje od zaprimanja zahtjeva prema članku 5. stavku 4. novog Pravilnika koja nije bila na snazi u vrijeme pokretanja ovog upravnog postupka. Smatra da je trebalo primijeniti ono materijalno pravo koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja tog postupka te u svezi s tim upućuje na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava, Suda Europske unije i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Smatra da se prijelazna odredba novog Pravilnika odnosi samo na postupovne odredbe, a koje stajalište je zauzeo i Europski sud za ljudska prava u predmetu Kozlica protiv Hrvatske. Upućuje na stajališta Suda Europske unije izraženo u presudama broj C-121/91 i C-122/91 od 1. srpnja 2004. Također dostavlja sudu i pravno mišljenje dr.sc. Hane Ernsta izvanrednog profesora na katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu koji ističe da odredbu članka 4. stavka 3. starog Pravilnika i odredbu članka 5. stavka 4. novog Pravilnika treba smatrati materijalnopравnim odredbama te navodi kako je u kontekstu načela zabrane retroaktivnosti općenito prihvaćeno da materijalnopравna pravila nemaju primjenu na odnose koji su nastali prije promjene materijalnog prava, osim iznimno i to ako su zakonom propisani takvi učinci. Tužitelj smatra da imajući u vidu navedeno obvezu treba odrediti od dana izdavanja djelomičnog rješenja jer se započeti postupci trebaju dovršiti po postupovnim ali ne i materijalnopравnim odredbama novog Pravilnika. Nadalje ističe da tuženik nije imao osnove za određivanje naknade na nerazvrstanim cestama jer sukladno odredbama Zakona o cestama na istima je moguće zasnovati isključivo pravo služnosti ili pravo građenja. Također navodi da u odnosu na čestice koje su obuhvaćene točkom I/a. izreke djelomičnog rješenja primjerice k.č.br. 914. k.o. Hudovo, Općina nije bila vlasnik predmetnih nekretnina u cijelom promatranom razdoblju, a osim toga nije utvrđeno nedvojbeno da je Općina na dan 14. travnja 2017. bila vlasnik tih nekretnina u tom čitavom razdoblju. Navodi da je tužitelj dostavio samo aktualne zemljišno-knjižne izvratke, a da je trebalo prikupiti povijesne zemljišno-knjižne izvratke iz kojih bi bilo vidljivo kada je Općina postala vlasnik predmetnih nekretnina. Nadalje, u odnosu na nekretnine navedene u točki I/b. izreke djelomičnog rješenja radi se o nekretninama koje se ne nalaze u vlasništvu Općine pa ista nije niti stekla vlasništvo temeljem samog Zakona o cestama. Naime nije sporno da je jedan od načina stjecanja prava vlasništva na nekretninama stjecanje na temelju Zakona. Nije sporno niti da su nerazvrstane ceste po Zakonu o cestama ex lege postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze. Međutim, za utvrđivanje nositelja prava vlasništva na nerazvrstanoj cesti nužno je utvrditi da je riječ upravo o toj vrsti nekretnine, a što je već Visoki upravni sud Republike Hrvatske izrazio u svojoj presudi poslovni broj Us-28/17. Ističe da je Općina bila dužna točno specificirati popis čestica za koje tvrdi da su u njenom vlasništvu i legitimirati se kao vlasnik istih, a što je propustila učiniti. Kako je činjenično stanje ostalo nepotpuno utvrđeno predlaže osporeno rješenje poništiti.

Tuženik u odgovoru na tužbu smatra da je pravilno primijenjen članak 5. stavak 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj, 152/11., 151/14. i 95/17.) u kojem je navedeno da 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. Ta odredba je primijenjena temeljem članka 14. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 95/17.) prema kojoj će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama tog novog Pravilnika. Dakle ne radi se o povratnom djelovanju Pravilnika te upućuje na odluku Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Us-12667/2011, Us-2314/07. Navodi da odredba članka 29. stavka 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama na koju se poziva tužitelj nije definirala trenutak

od kada infrastrukturni operator ostvaruje pravo na naknadu već je upućivala na primjenu Pravilnika. U tom dijelu ova odredba je ostala neizmijenjena i nakon izmjena ZEK-a iz 2017. te je infrastrukturni operator obvezan plaćati upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta, a upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obvezan je infrastrukturnom operatoru omogućiti ostvarivanje prava puta. Smatra da je u provedenom postupku ispravno utvrđeno činjenično stanje i to temeljem dokaza koje je upravo tužitelj dostavio u spis te je u postupku utvrđeno da se iste nekretnine u potpunosti podudaraju s česticama koje je tužitelj naznačio da su u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Nadalje navodi kako je na strankama u postupku teret dokaza svojih navoda te je stoga tužitelj bio slobodan isticati bilo kakve promjene kao što su stjecanje ili gubitak vlasništva podnositelja zahtjeva. Smatra da je okolnosti relevantne za drugačije utvrđenje činjeničnog stanja tužitelj morao i mogao iznijeti tijekom postupka što nije učinio. Tužitelj je utvrđen infrastrukturnim operatorom samo na onim česticama koje su u vlasništvu podnositelja zahtjeva, a ne na svim česticama na administrativnom području podnositelja zahtjeva te ne može biti govora o pogrešnom utvrđenom činjeničnom stanju. Također upućuje na odredbe Zakona o cestama prema kojem su nerazvrstane ceste ex lege postale vlasništvo Općine u kom pogledu upućuje na odluku ovog Suda poslovni broj UsII-8/17. Da je upravo riječ o nerazvrstanim cestama proizlazi iz potvrde Županijske uprave za ceste Zagrebačke županije kao i iz Izmjene i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine, uvjerenja jedinstvenog upravnog odjela Općine te očitovanja o pravnom statusu nekretnina Hrvatskih cesta d.o.o. iz kojeg su vidljivi nazivi nerazvrstanih cesta te oznake katastarskih čestica i katastarskih općina na kojima se iste nalaze. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Općina Rakovec u odgovoru na tužbu upućuje na odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta kojom je propisano da se postupci započeti po ranijem pravilniku imaju dovršiti po odredbama novog Pravilnika. Također upućuje na odredbe Zakona o cestama te smatra da se može pojaviti kao ovlaštenik naknade za pravo puta u odnosu na nekretnine za koje se može legitimirati kao njegov vlasnik ili upravitelj općeg dobra, a i Visoki upravni sud Republike Hrvatske je zauzeo shvaćanje da se u postupcima utvrđivanja infrastrukturnog operatera i naknade za pravo puta radi o osiguranju cjelovitosti i sigurnosti EKI a što je nesporno u javnom interesu i pravične ravnoteže između ovog cilja i ograničavanje prava trećih ustanovljavanjem prava puta, a odredbu članka 29. ZEK-a treba tumačiti na način da se pod pojmom opće dobro razumijeva i javno dobro u općoj uporabi. Smatra da tužitelj neosnovano ističe da zainteresirana osoba nije bila vlasnik predmetnih nekretnina za cijeli period od 10. travnja 2017. pri čemu upućuje na odredbe Zakona o cestama temeljem kojih nerazvrstane ceste postaju nerazvrstane ceste neovisno o tome tko je naveden kao titular vlasništva. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti i naknaditi mu troškove spora.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odrednu 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) 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.

Slijedi da 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.

Međutim, iz spisa predmeta ne proizlazi da su sve predmetne nekretnine u odnosu na koje je tužitelju određena obveza plaćanja naknade za pravo puta u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Rakovec. Navedeno ne proizlazi niti iz priložene Izmjene i dopune Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Rakovec (Glasnik Zagrebačke županije, broj 13/17). Naime, činjenično stanje u postupku mora biti nedvojbeno utvrđeno za razdoblje za koje se obveza određuje, pri čemu je već u ranije sudskoj praksi istaknuto kako je mjerodavno upisano zemljišno-knjižno stanje (primjerice presuda ovog Suda poslovni broj UsII-125/17.).

Glede nekretnina na koje tužitelj u tužbi upućuje treba reći da se osnovano tuženik i zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu pozivaju na odredbe Zakona o cestama kojim je u odredbi članka 101. stavka 1. („Narodne novine“, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) propisano da je nerazvrstana cesta javnodobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Dakle, prema odredbama Zakona o cestama nerazvrstane ceste su ex lege postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave pri čemu je upis u zemljišne knjige deklaratorne naravi. Spisu predmeta prileži Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o nerazvrstanim cestama na području Općine Rakovec koju je donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (Glasnik Zagrebačke županije broj 13/17.) prema kojoj su nekretnine pobliže navedene u toj Odluci, sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona vlasništvo jedinice lokalne samouprave. U odnosu na takve nekretnine, a imajuću na umu da se sukladno odredbama članka 131., 132. i 133. Zakona o cestama upisi vlasništva provode po službenoj dužnosti to što je nakon donesene odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o nerazvrstanim cestama na području te jedinice lokalne samouprave izvršen upis u zemljišne knjige, sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona o cestama, nije od utjecaja na rješenje ove upravne stvari. Ovo iz razloga jer je upis u zemljišne knjige nekretnina koje su temeljem zakona postale vlasništvo te jedinice lokalne samouprave deklaratorne naravi.

Nadalje, tuženik je osporeno rješenje donio temeljem zahtjeva zainteresirane osobe koji je zaprimljen dana 14. travnja 2017. godine. U vrijeme kada je zainteresirana osoba zahtjev podnijela nije još bila na snazi izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 95/17.).

Međutim, prema već izraženoj sudskoj praksi, u nizu odluka ovog Suda, a s obzirom na prijelaznu odredbu članka 9. stavka 2. Pravilnika iz 2017. godine koja propisuje da će se postupci započeti po ranijem pravilniku dovršiti po odredbama novog Pravilnika u ovom postupku je trebalo primijeniti odredbe novog Pravilnika iz 2017. godine pa sud nalazi da prigovor tužitelja da se radi o retroaktivnoj primijeni novog propisa nije osnovan. Ovo iz razloga jer je prijelaznom odredbom reguliran dovršetak postupka koji je u tijeku, dakle ne utječe se na materijalnopравnu dovršenu situaciju, jer stranke (ni tužitelj ni zainteresirana osoba) nisu stekle pravo prema odredbama ranijeg propisa, nego o njihovom pravu/obvezi je potrebno tek odlučiti. Slijedom navedenog priroda odredbe članka 5. stavka 4. Pravilnika iz 2017. godine nije odlučna niti od utjecaja na ranija stajališta ovog Suda koja se odnose na primjenu materijalnih propisa kada ne postoje prijelazna odredba novog općeg akta ili podzakonskog propisa.

Stoga, kako je tuženik valjano utvrdio datum zaprimanja zahtjeva od strane jedinice lokalne samouprave to se prigovor tužitelja iznesen u tom pogledu ne može ocijeniti osnovanim.

Međutim, upravo zbog činjenice da je naknada točkom III. izreke osporenog rješenja utvrđena u skupnom iznosu za sve nekretnine navedene u točki I. izreke osporenog rješenja to sud ne može otkloniti prigovor tužitelja da je tuženik priznao vlasništvo jedinici lokalne samouprave i u odnosu na nekretnine za koji ona nije vlasnik.

Stoga je u ponovnom postupku potrebno točno utvrditi nekretnine za koje zainteresiranoj osobi pripada pravo na naknadu za pravo puta i na temelju utvrđenih činjenica donijeti novo rješenje.

Konačno, treba reći da nije osnovan prigovor tužitelja da ne bi bio obveznik plaćanja naknade za nerazvrstane ceste jer iz odredbe članka 6. stavka 2. točke e) Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 152/11., 151/14., 95/17.) proizlazi da se obveza odnosi i na ceste na kojima se nalazi EKI tužitelja.

Slijedom navedenog valjalo je temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučiti kao pod točkom I. izreke presude.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška upravnog spora nije osnovan jer u sporu nije uspjela pa je sukladno odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao pod točkom II. izreke presude.

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

U Zagrebu 12. rujna 2018.

Predsjednica vijeća
Marina Korošić Marković, v.r.

Za točnost opravka ovlašten službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	26.9.2018. 7:56:26		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/18-01/31	-04		
Uredžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spis	0	



