



REPUBLIKA H
VISOKI UPRAVNI SUD RE
Z A G R
Frankopar

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	7.11.2017. 8:55:32	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/17-01/64	-04	
Urudžbeni broj:	Prij.	Vrij.
437-17-4	spis	0



d1994692

broj: UsII-104/17-9

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 Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg na temelju generalne punomoći, broj , zastupa opunomoćenica protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, klasa: UP/I-344-03/15-11/630, urbroj: 376-10-17-17 od 20. travnja 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Bol, koju zastupaju odvjetnice iz Zajedničkog odvjetničkog ureda i radi naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 22. rujna 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/630, urbroj: 376-10-17-17 od 20. travnja 2017.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

III. Ova presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama navedenim točkom I. izreke osporenog rješenja, koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Bol te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (točka I. izreke rješenja), utvrđuje se da visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja iznosi 39.819,02 kn godišnje (točka II. izreke rješenja), tužitelj je kao infrastrukturni operator, obvezan platiti utvrđenu godišnju naknadu iz točke II. ovog rješenja u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta (III. izreke rješenja), te je tužitelj obvezan da u roku od 30 dana dostavi tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta koja je utvrđena točkom II. predmetnog rješenja (IV. izreke rješenja). Potvrda o pravu puta broj: 8370 i Tablica 1. sastavni su dio tog rješenja.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da je ovaj postupak pokrenut po zahtjevu Općine Bol, radi utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) izgrađenu na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem. Na temelju tog zahtjeva tuženik je pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje od 4.

siječnja 2016. kojim je tužitelju naredio niz obveza vezanih za snimanje EKI i izradu geodetskog elaborata za EKI na cijelom administrativnom području zainteresirane osobe, koje obveze su trebale pridonijeti uređenju odnosa između zainteresirane osobe i tužitelja. Tužitelj je postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio tražene podatke što tuženik ne spori. U konačnici doneseno je osporeno rješenje kojim je kako smatra tužitelj pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za nekretnine koje se ne nalaze u njenom vlasništvu niti pod njenim upravljanjem a što je suprotno odredbi članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“ 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14.-dalje: ZEK) i stanju u zemljišnim knjigama i dokumentaciji koja je dostavljena od strane tužitelja. Navodi kako zainteresirana osoba nije dokazala da bi bila upravitelj općeg dobra odnosno vlasnik svih čestica obuhvaćenih osporenim rješenjem. Tužitelj se poziva na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“ 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.) prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva. Ističe da je teret dokazivanja o vlasništvu općine odnosno njezinom upravljanju nekretninama, tuženik prebacio na tužitelja. Ukazuje na razlike između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi navodeći kako opća dobra kao dijelovi prirode po svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu nego na uporabi svih, dok javna dobra u općoj uporabi mogu biti objektom prava vlasništva javnopравnih osoba. Ističe, da iz mjerodavnih odredbi ZEK-a ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko-pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i zainteresirane osobe bila pretpostavka za sigurnu uporabu i cjelovitost mreže te međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga. U tom smislu poziva se na stajalište Općinskog suda u Zlataru izraženo u rješenju poslovni broj: Psp-24/16 od 5. srpnja 2016. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje nalazi u pogrešno utvrđenoj činjenici da bi zainteresirana osoba bila vlasnik odnosno upravitelj svih nekretnina koje su obuhvaćene rješenjem te smatra da tuženik samo konstatira kako je nesporno da općina neke nekretnine ima u svojem vlasništvu a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) i Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 36/95, 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.). Povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika da se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu koji je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Smatra da je povrijeđeno načelo materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku koje obvezuje tuženika da utvrdi pravo stanje te u tu svrhu, na temelju raspoloživog materijala sve odlučne činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. Međutim, u konkretnom slučaju iz utvrđenog činjeničnog stanja nije proizlazilo da se vlasništvo odnosno upravljanje općine na svim česticama za koje je u konačnosti izdana potvrda o pravu puta može smatrati dokazanim pa time niti ovlaštenje na primanje naknade za pravo puta za te čestice, pa je razvidno da je tuženik povrijedio navedeno načelo Zakona o općem upravnom postupku priznavši općini rješenjem to svojstvo. Tužitelj predlaže da Sud tužbeni zahtjev usvoji i poništi pobijano rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi kako je iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba u smislu odredbe članka 28. ZEK-a ima smatrati vlasnikom tih nekretnina zbog čega joj pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Poziva se na odredbe zakona koje navodi i tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajališta ovoga Suda izraženo u presudi, poslovni broj: Us-12057/06-8 od 15.

siječnja 2010. te zaključuje kako su javne površine i nerazvrstane ceste od lokalnog značaja te su jedinice lokalne samouprave po sili zakona ovlaštene i obvezne za njih skrbiti i odgovarati te njima upravljati. U odnosu na načelo povjerenja u zemljišne knjige poziva se na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u predmetu, broj: U-III-3387/2015 kao i na brojne odluke tog Suda vezane uz uspostavu vlasništva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na nerazvrstanim cestama. Poziva se i na rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-2311/11, prema kojem je bitno faktično a ne zemljišno-knjižno stanje nekretnina. Navodi kako se slučajevi u kojima u zemljišnoj knjizi jedinica lokalne samouprave nije upisana kao vlasnik premda je vlasništvo stekla po samom zakonu, uglavnom odnose na situacije pretvorbe društvenog vlasništva pa se u zemljišnoj knjizi nalaze (neizmijenjeni) upisi društvenog vlasništva (ili općenarodne imovine što je prethodilo društvenom vlasništvu) te upisi prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja za korist bivših općina ili općinskih organa upravljanja. Ističe kako je društveno vlasništvo pretvoreno u privatno vlasništvo kroz niz propisa tijekom razdoblja prilagodbe. Zaključuje kako slučajeve upisa društvenog vlasništva s upisanim pravom korištenja za korist prednika današnje općine, treba smatrati i smatraju se upisima vlasništva. U odnosu na javna dobra u općoj odnosno javnoj uporabi koja su u zemljišnim knjigama upisana kao javno dobro, javno dobro u općoj uporabi ili javno dobro u javnoj uporabi smatra da je jedinica lokalne samouprave njezin vlasnik, ako kao vlasnik nije upisana Republika Hrvatska. Smatra dokazanim da su sve kategorije upisa vlasništva koje su tužitelju pravno sporne po sili zakona postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Također, smatra neosnovanim prigovor kako potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost mreže jer bez potvrde o pravu puta tužitelj ne može ostvariti pristup nekretninama na kojima se nalazi njegova infrastruktura u svrhu održavanja i popravka iste te u tom smislu poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Us-11646/2010. Suprotno stajalištu tužitelja, koji institut prava puta razumije isključivo kao svoje pravo a ne i obvezu, ZEK jasno propisuje kako je ostvarivanje prava puta moguće samo uz plaćanje odgovarajuće naknade. Tuženik, kao regulatorno tijelo, ima zadaću na zahtjev infrastrukturnog operatora izdati potvrdu o pravu puta, ali isto tako i na zahtjev vlasnika ili upravitelja općeg dobra utvrditi infrastrukturnog operatora i visinu naknade za pravo puta. To posebice u situaciji u kojoj je veliki broj jedinica lokalne samouprave tužitelju zabranio pristup nekretninama na kojima se nalazi EKI, a tužitelj godinama ne poduzima odgovarajuće mjere za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa s vlasnicima i upraviteljima nekretnina. Osporenim rješenjem upravo se omogućuje korištenje nekretnina kojima zainteresirana osoba upravlja, a vlasniku nekretnine odnosno upravitelju općeg dobra omogućuje se dobivanje naknade za pravo puta, koja predstavlja pravičan razmjer između prava vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih usluga. Smatra da postoji jasna veza između ovog postupka i sigurnosti i cjelovitosti mreža i usluga jer je jasna pravna situacija oko toga tko je obvezan osigurati nesmetano izvršavanje prava puta i kome je tužitelj dužan plaćati naknadu. Tužitelj zahtjeva od tuženika i Suda da zanemari faktično stanje na nekretninama i omogućiti mu korištenje nekretninama koje su nesporno javno dobro, vlasništvo zainteresirane osobe i kojima ona nesporno upravlja bez ikakve naknade. Identifikacija nekretnina izvršava se na način određen Pravilnikom putem elaborata i Tablice, a osim toga identifikacija nekretnina i kontrola zemljišnih upisa u odnosu na faktično stanje vrši se koristeći i digitalnu ortofoto kartu Republike Hrvatske (DOF). Prilikom zaprimanja zahtjeva jedinice lokalne samouprave tuženik postupovnom odlukom nalaže tužitelju više činidbi, između ostalog, geodetsko snimanje, izradu elaborata i izradu Tablice. Tužitelj za taj posao angažira ovlaštenu geodetsku kuću koja vrši geodetsko snimanje na terenu i izrađuje prateću Tablicu. Dakle,

tužitelj je u potpunosti upoznat sa stanjem u javnim registrima nekretnina, ali i sa stvarnim „faktičnim“ stanjem. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Općina Bol u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je tužitelj ukoliko smatra da općina doista nije niti vlasnik niti upravitelj predmetnih nekretnina, trebao dostaviti praznu tablicu, ili eventualno popunjenu samo onim nekretninama za koje općina ima vlasnički list. Naravno, to nije moguće, jer faktično stanje na terenu je drugačije, odnosno tužitelj ima evidenciju i zna kojim nekretninama općina upravlja bilo kao vlasnik ili upravitelj općeg dobra, budući se kod bilo kakve „prepreke“ koja se pojavljuje kod otklanjanja kvara, izmjene, premještanja mreže i sl. tužitelj isključivo uvijek obraća upravo općini sa zahtjevom za izdavanjem odgovarajuće dozvole. Pogrešno smatra tužitelj da se općina ne može smatrati niti vlasnikom niti upraviteljem općeg dobra u smislu članka 28. stavka 4. ZEK-a po kojem je infrastrukturni operator obavezan plaćati upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta, a upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obavezan je infrastrukturnom operatoru omogućiti ostvarivanje prava puta. U odnosu na nekretnine – nerazvrstane ceste – za koje je proveden zemljišno knjižni upis nekretnine kao općeg dobra – javne ceste na koje se odnosi pobijano rješenje tuženika propisane su i utvrđene kao nerazvrstane ceste čiji vlasnik je općina, na temelju zakonodavnog uređenja pravnog statusa cesta u Republici Hrvatskoj. U tom smislu provedba zemljišnoknjižnog upisa uknjižbe nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave je samo deklaratornog značenja već prema tome što vlasništvo nerazvrstanih cesta jedinica lokalne samouprave proizlazi iz samog zakona i smatra se vlasništvom jedinica lokalne samouprave, neovisno od postojećeg upisa nekretnine u zemljišne knjige prema članku 131. do 133. Zakona o cestama, pa tako i kada je za nerazvrstanu cestu proveden upis općeg dobra – javne ceste prema zakonodavnom uređenju cesta kao općeg dobra u razdoblju 1990.-2009. Nadalje, u odnosu na nekretnine koje u zemljišnoj knjizi glase na fizičke ili pravne osobe, a u naravi je faktično stanje drugačije, nije odlučno zemljišnoknjižno stanje nego stvarno stanje na terenu, budući se prema faktičnom stanju po sili zakona moraju utvrđivati i činjenice. Sve čestice navedene u Tablici kao sastavnom dijelu potvrde o pravu puta i rješenja, a koje glase na fizičke ili druge pravne osobe u zemljišnoj knjizi, u naravi predstavljaju nerazvrstanu cestu u smislu članka 98. i članka 100. Zakona o cestama. Posebno napominje da tužitelj neosnovano i paušalno navodi u tužbi da je iz nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak da bi općina bila vlasnik i upravitelj svih čestica obuhvaćenih pobijanim rješenjem, te da se tuženik samo „načelno“ poziva na određene zakone, te da ne obrazlaže na koji način je izveo zaključak da se baš konkretne sporne čestice nalaze u takvom statusu da bi bile prenesene na općinu po sili zakona. Upravo naprotiv, općina je u svom odgovoru detaljno obrazložila na temelju kojih to zakona i zašto općini pripada po sili zakona pravo vlasništva odnosno upravljanja tim nekretninama. Zaključno ističe da je vlasnik i upravitelj svih nekretnina navedenih u pobijanom rješenju po sili zakona bez iznimke. Smatra da je pobijano rješenje tuženika zakonito, te stoga predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev, te obveže tužitelja na naknadu troškova za sastav odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn.

Sukladno članku 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odgovor tuženika na tužbu dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi, dok je odgovor zainteresirane osobe dostavljen tužitelju i tuženiku.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 12. stavka 1. točka 11. i članka 28. stavka 6. ZEK-a. Odredbom članka 12. stavka 1. točka 11. ZEK-a, propisano je da su u nadležnosti Agencije, uz ostalo, i regulatorni poslovi koji se odnose na utvrđivanje

infrastrukturnog operatora na općem dobru i nekretninama drugih osoba te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Prema odredbi članka 28. stavka 6. ZEK-a, propisano je da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od Agencije tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta. Odredbom članka 27. stavka 1. istog Zakona, operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što omogućava gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke 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.

Iz navedenih odredbi slijedi kako je u odnosu na ovlaštenje zainteresirane osobe bilo odlučno utvrditi je li ona upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnina. Te činjenice u upravnom postupku moraju biti nedvojbeno utvrđene, što u konkretnom slučaju nisu, zbog čega Sud osporeno rješenje tuženika ne može ocijeniti zakonitim.

Naime, iz Tablice koja je priložena osporenom rješenju ne proizlazi da je zainteresirana osoba upravitelj odnosno vlasnik svih nekretnina koje su obuhvaćene osporenim rješenjem. Za pravilnu primjenu mjerodavne odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a, odlučno je utvrditi status ovlaštenika na nekretnini odgovarajućim dokazom iz kojeg proizlazi da je zainteresirana osoba (podnositelj zahtjeva za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i ovlaštenik naknade za pravo puta) vlasnik nekretnine odnosno upravitelj nekretnine koja je opće dobro. U tom smislu pogrešno tuženik smatra da je za primjenu navedene zakonske odredbe odlučno faktično stanje, jer bi takvim shvaćanjem tužitelj mogao biti doveden u situaciju da za spornu naknadu ujedno mora plaćati i ovlašteniku na nekretnini koji bi svoj status dokazao primjerice zemljišno-knjižnim izvatkom ili bi s druge strane to moglo dovesti do uskraćivanja naknade za pravo puta vlasnicima odnosno upraviteljima nekretnine.

Pozivanje tuženika na odluke drugih sudova pa i ovoga Suda, nije odlučno u ovom predmetu jer se ne odnose na utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visinu naknade za pravo puta, niti na izdavanje potvrde o pravu puta. Neosnovan je prigovor tuženika prema kojem ZEK uspostavlja ravnotežu između prava i obveza u kojem smislu tužitelj ne može tražiti od zainteresirane osobe da omogući nesmetan pristup EKI ako nije spreman platiti odgovarajuću naknadu, dok bez nesmetanog pristupa EKI tužitelj ne može osigurati cjelovitost i sigurnost kako svoje mreže tako i mreža ostalih operatora korisnika. Naime, plaćanje odnosno neplaćanje naknade za pravo puta, koja čini teret na nekretnini na kojoj je izgrađen EKI, ne može se stavljati u odnos niti može uvjetovati obvezu tužitelja kao infrastrukturnog operatora u obavljanju poslova koji su potrebni radi osiguranja cjelovitosti i sigurnosti EKI.

Budući da prema članku 79. stavku 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) stranke imaju pravo na troškove upravnog spora razmjerno uspjehu u sporu Sud je odbio zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Iako tužitelj tužbu podnosi zbog svih zakonom propisanih razloga, a time i zbog pogrešno odnosno nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, relevantni tužbeni navodi odnose se isključivo na povredu mjerodavnog materijalnog prava pa će u postupku nakon ove presude tuženik otkloniti navedene nedostatke i novim rješenjem odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe u skladu s naprijed iznesenim shvaćanjem i primjedbama Suda.

Slijedom navedenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao pod točkom I. izreke

presude, dok se odluka pod točkom II. temelji na odredbi članka 79. stavka 6. istog Zakona, a odluka pod točkom III. o objavi ove presude u „Narodnim novinama“ temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu 22. rujna 2017.

Predsjednik vijeća
Boris Marković, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštenu službenicu

Tanja Nemčić

