



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

Poslovni broj: UsII-156/17-9

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, 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-344-03/16-11/391, urbroj: 376-10-17-8 od 9. lipnja 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Vrhovine, koju zastupa odvjetnik , radi naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 7. rujna 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/391, urbroj: 376-10-17-8 od 9. lipnja 2017.

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

III. Ova će se presuda objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačnom određenim nekretninama navedenim točkom I. izreke osporenog rješenja, koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Vrhovine te mu se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta. Nadalje točkom II. izreke osporenog rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I. tog rješenja u iznosu od 67.847,87 kn godišnje. Točkom III. izreke osporenog rješenja tužitelj se obvezuje zainteresiranoj osobi platiti godišnju naknadu u roku od 30 dana od zaprimanja tog rješenja i potvrde o pravu puta. Točkom IV. izreke rješenja obvezuje se tužitelj u roku od 30 dana dostaviti tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta koja je utvrđena točkom II. navedenog rješenja. Potvrda o pravu puta broj: 8426 i Tablica sastavni su dio tog rješenja.

Tužitelj u tužbi ističe da je ovaj postupak pokrenut po zahtjevu Općine Vrhovine, 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. Navodi da je ovaj Sud već u identičnim upravnim sporovima, koje je tužitelj pokrenuo, poništio rješenja tuženika (primjerice presude UsII-195/16, UsII-214/16, UsII-216/16). Između Općine i

tužitelja sklopljen je ugovor o osnivanju prava služnosti na javnim površinama kojim su ugovorne strane dogovorile način i uvjete korištenja javnih površina te je tužitelj uredno podmirio račun i platio ugovorenu naknadu. Dana 5. siječnja 2017. tuženik je donio zaključak kojim je utvrdio da je tužitelj infrastrukturni operator za izgrađenu EKI na administrativnom području Općine te naredio tužitelju dostaviti kompletan geodetski elaborat na katastarskim podlogama za cjelokupnu EKI i Tablicu 1. iz Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta u odnosu na nekretnine koje su u vlasništvu zainteresirane osobe ili u naravi opće dobro pod njezinom upravom. Tuženik ni ne spori da je tužitelj postupio po tom zaključku i dostavio tražene podatke. U konačnici doneseno je osporeno rješenje kojim je smatra 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, broj 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 neke od nekretnina u zemljišnim knjigama ne glase na zainteresiranu osobu. Poziva se na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 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 njenom 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 javnopravnih osoba. Detaljno obrazlaže za koje nekretnine nije poznat niti vlasnik niti upravitelj odnosno za koje nema podataka u zemljišnoj knjizi te koje se nalaze u vlasništvu drugih 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 puko 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, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.-dalje: ZOC) i Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 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., 36/15.-dalje: ZKG). Tuženik u obrazloženju rješenja samo navodi da je ugovor o služnosti otkazan, međutim, valjanost tog otkaza tužitelj spori pa smatra da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za donošenje osporenog rješenja. Zaključuje da je izreka osporenog rješenja nejasna odnosno protivna odredbi članka 98. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku. Predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe 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 mu pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Navodi da je ugovor o služnosti, na koji se tužitelj poziva, otkazan, a što je svc navedeno i u obrazloženju osporenog rješenja. Poziva se na odredbe zakona koje navodi i

tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajalište ovog 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 ovog 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 pitanja 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 obavezan 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 omogući mu korištenje nekretnina 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 tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Općina Vrhovine u odgovoru na tužbu ističe kako tužitelj osporava primjenu prava, a pukim iznošenjem pravnih shvaćanja, uz to i pogrešnih, nije doveo u sumnju zakonitost odluke tuženika. Navodi kako u tužbi iznosi prigovore koje nije iznio u tijeku upravnog postupka, tijekom trajanja kojeg je bio potpuno pasivan. Stoga, a budući da upravna tužba ima značenje pravnog lijeka, smatra da ti prigovori nisu dopušteni i poziva se na članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te stajališta Europskog suda za ljudska prava o računanju ukupnog trajanja postupka i nužnost iscrpljivanja redovitog pravnog puta prije obraćanja upravnom sudu. Nadalje smatra kako je tužitelj obavezan plaćati naknadu za pravo puta zainteresiranoj osobi, a ovlaštenikom naknade se na temelju mjerodavnih odredbi ZEK-a treba smatrati svakodobni vlasnik nekretnine i upravitelj općeg dobra. Ističe kako je jedinica lokalne samouprave vlasnik nekretnina, nerazvrstanih cesta na temelju ZOC-a, a provedba upisa je samo deklaratornog značaja. Iscrpno analizira odredbe toga i drugih zakona. Zaključuje kako je osoba koja prema podacima iz posjedovnog lista (katastra) korisnik (posjednik) nekretnina na kojima je izgrađena EKI, ujedno je i predmnijevani vlasnik tih nekretnina pa i ovlaštenik naknade za pravo puta. Navodi da je zainteresirana osoba prije izdavanja potvrde o pravu puta izjavom od 12. travnja 2017., otkazala predmetni ugovor, na koji se tužitelj poziva te analizira valjanost predmetnog otkaza. Predlaže da se nakon održane rasprave tužbeni zahtjev odbije i zainteresiranoj osobi dosudi trošak spora.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Prije svega neosnovan je prigovor zainteresirane osobe kako tužitelj u tužbi nije ovlašten iznositi prigovore koje nije iznio u tijeku upravnog postupka. Naime, upravni postupak dovršen je donošenjem osporene pojedinačne odluke, a jedini dopušteni pravni lijek protiv te odluke je, u konkretnom slučaju, upravna tužba za odlučivanje o kojoj je sukladno odredbi članka 18. stavka 2. ZEK-a u vezi s odredbom članka 12. stavka 3. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje: ZUS) nadležan ovaj Sud. Zakonitost pojedinačne odluke tužitelj ima pravo pobijati iz svih razloga pa i onih koje nije iznio u tijeku upravnog postupka, jer je tek dostavom pojedinačne odluke tužitelj upoznat s razlozima rješavanja upravne stari. Stoga procesna ovlaštenja tužitelja u odnosu na razloge osporavanja pojedinačne odluke, sama po sebi nisu u neskladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jer na opisani način konvencijska jamstva iz članka 6. stavka 1. nisu ograničena. Nadalje, dopuštenost tužbenih prigovora ne ovisi o procesnoj pretpostavci propisanoj za pokretanje upravnog spora koja se ogleda u nužnosti prethodnog iscrpljivanja redovitog pravnog lijeka (članak 30. stavak 1. točka 3. ZUS-a), koji u konkretnom slučaju u upravnom postupku nije ni dopušten. Stajalište Europskog suda za ljudska prava o računanju razumnog roka u odnosu na duljinu trajanja postupka nisu pravno odlučna za ocjenu žalbenog prigovora o dopuštenosti tužbe.

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., 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.

Odredbom 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. Prema odredbi članka 27. stavka 1. 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 da obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta postoji isključivo prema vlasniku nekretnine na kojoj je izgradio EKI, a ako je EKI izgrađena na općem dobru onda prema upravitelju tog općeg dobra. 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 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 ovog Suda, nije odlučno u ovom predmetu jer se ne odnose na utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine 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 te mreža ostalih operatora korisnika. Naime, plaćanje odnosno neplaćanje naknade za pravo puta, koja čini teret na nekretnini na kojoj je izgrađena 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.

U odnosu na prigovor tužitelja da sa zainteresiranom osobom ima sklopljen ugovor o služnosti na javnim površinama prije svega treba reći da iz dostavljenog ugovora ne proizlazi da se odnosi na sve nekretnine koje su predmet ovog upravnog postupka pa u nastavku postupka treba ispitati je li isti na snazi i u odnosu na koje nekretnine, a sve u smislu odredbe članka 5. stavka 3. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 152/11., 151/14.).

Iako tužitelj tužbu podnosi zbog svih zakonom propisanih razloga, a time i zbog pogrešno odnosno nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, relevantni tužbeni navodi odnose se prvenstveno na povredu mjerodavnog materijalnog prava pa je Sud spor riješio bez rasprave te će u postupku nakon ove presude tuženik otkloniti navedene nedostatke i novim rješenjem, sukladno odredbi članka 81. stavka 2. ZUS-a, odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe u skladu s naprijed iznesenim shvaćanjem i primjedbama Suda.

Budući da prema članku 79. stavku 4. ZUS-a, stranke imaju pravo na troškove upravnog spora razmjerno uspjehu u sporu Sud je odbio zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Slijedom navedenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, odlučno je kao pod točkom I. izreke, dok se odluka pod točkom

II. temelji na odredbi članka 79. stavka 6. istog Zakona a odluka pod točkom III. na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a.

U Zagrebu 7. rujna 2017.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.

Za točnost otpisatka, ovlaštteni službenik



Tanja Nemčić

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno: 3.10.2017. 8:10:30		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/17-01/88	-04	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-17-4	Spis	0



d1981459