



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

Poslovni broj: UsII-194/16-7

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 Lidiye Vukičević, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek i mr.sc. Ivice Kujundžića, članova vijeća, te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg temeljem generalne punomoći broj: , zastupa opunomoćenik , protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Čačinci, Trg kardinala Franje Kuharića 2, Čačinci, koju zastupa , odvjetnik iz , radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 31. kolovoza 2017.

p r e s u d i o j e

- I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/131, urbroj: 376-10/KT-16-11 (HP) od 3. studenog 2016.
- II. Nalaže se tuženiku da donese odluku o zahtjevu zainteresirane osobe.
- III. Ova će se presuda objaviti u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama k.o. Brezovljani; k.o. Donja Pištana; k.o. Krajina; k.o. Krasković; k.o. Paušinci; k.o. Pušina; k.o. Slatinski Drenovac; k.o. Čačinci, koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Čačinci (dalje u tekstu: Općina), te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta.

Točkom 2. izreke rješenja utvrđena je visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja u visini 54.155,85 kn godišnje.

Tužitelj u tužbi navodi na početku tužbe sažetak predmeta upravnog spora, a zatim razloge tužbe. Smatra da je tuženik svojim rješenjem priznao pravo vlasništva i upravljanja Općini, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za nekretnine koje se ne nalaze u njezinom vlasništvu niti pod njezinim upravljanjem. Navodi odredbu članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje u tekstu: ZEK) koji propisuje obvezu infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta upravitelju općih dobara ili vlasniku nekretnine. Usporedbom popisa nekretnina iz točke I. izreke pobijanog rješenja i podataka iz Tablice 1. te zemljišnoknjižnih izvadaka temeljem kojih je izdana potvrda o pravu puta broj: 8216 moguće je utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene nekretnine za koje iz zemljišnoknjižnih izvadaka proizlazi da uopće nisu u vlasništvu ili pod upravom Općine.

Sasvim suprotno glase na Republiku Hrvatsku, Općinu Orahovicu ili se vode kao javno dobro, društveno vlasništvo, društveno vlasništvo – korisnik Općina Orahovica, općenarodna imovina – organ upravljanja: Kotarski izvršni odbor Orahovica. Proizlazi da vlasnici odnosno upravitelji tih nekretnina nisu zatražili od tuženika utvrđivanje infrastrukturnog operatora i izdavanja potvrde o pravu puta sukladno članku 5. stavku 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 152/11. i 151/14., dalje u tekstu: Pravilnik). Tužitelja se na ovaj način prisiljava platiti Općini nešto što joj po zakonu ne pripada, a već sutra vlasnik odnosno upravitelj koji je upisan u zemljišne knjige može od tužitelja potraživati tu istu naknadu za pravo puta za te iste čestice. Iz tog razloga smatra ovakvo postupanje tuženika nezakonitim, jer je bez ikakvih dokaza, te u potpunosti izvan svoje nadležnosti priznao pravo vlasništva odnosno upravljanja općini na tuđim nekretninama, čime je zakinuo prave vlasnike odnosno upravitelje za njihova prava. Iz same potvrde o pravu puta broj: 8216 proizlazi da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga, a isti ne odgovaraju onome što je utvrđeno točkom I. izreke pobijanog rješenja. Time su povrijeđene i temeljne odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., dalje u tekstu: ZOV) te navodi odredbu članka 1. stavka 3., članka 30. stavka 1., članka 8. stavka 4., članka 114. stavka 2. Smatra da je općina trebala specificirati zahtjev u kojem je trebala navesti popis onih čestica koje se nalaze u njezinom vlasništvu odnosno opće dobra pod njezinom upravom uz dostavljene dokaze odnosno isprave, kao pretpostavke za vođenje ovog postupka, pa je tuženik mogao pokrenuti postupak tek nakon tako specificiranog zahtjeva te od tužitelja zatražiti da se izjasni na kojim od predmetnih nekretnina, za koje je općina dokazala svoje vlasništvo odnosno upravljanje, tužitelj ima položenu svoju EKI, temeljem čega bi se u konačnosti izdala potvrda o pravu puta. Teret dokaza vlasništva odnosno upravljanja tuženik je prebacio na tužitelja od kojeg je zatraženo da dostavi od strane geodeta izrađen elaborat za pravo puta, popunjenu Tablicu 1. iz Pravilnika za sve nekretnine za koje su geodeti identificirali prema stanju u zemljišnim knjigama da se nalaze u vlasništvu ili pod upravom općine, kao i izvatke iz zemljišnih knjiga za sve čestice na administrativnom području općine na kojima je izgrađena EKI tužitelja. Nakon dostavljene Tablice 1. tuženik je zatražio od općine putem punomoćnika da u tablici označi nekretnine koje su u vlasništvu Općine ili su u naravi opće dobro pod upravom općine kao upravitelja općeg dobra. Tuženik polazi od toga da bi mu kao dokaz vlasništva odnosno upravljanja nad određenim nekretninama bilo dostatno njihovo puko označavanje odnosno nabrojanje od strane Općine. To nikako ne može biti dostatan dokaz kojim bi se zanemarilo stanje u zemljišnim knjigama i nakon svega neovisno o utvrđenjima geodeta i činjenicama o kojima službeni evidenciju vodi Zemljišnoknjižni sud priznalo pravo vlasništva odnosno upravljanja općini na tuđim nekretninama. Poziva se da je opće poznato načelo u hrvatskom pravnom sustavu da se sva stvarna prava stječu, mijenjaju i prestaju isključivo određenim upisom u zemljišne knjige, koje su javni registri u koje se upisuju nekretnine i stvarna prava na tim nekretninama, te drugi pravni odnosi i činjenice u vezi s pravnim prometom nekretnina. I sam Pravilnik u članku 3. stavku 2. točka d. u svrhu izdavanja potvrde o pravu puta predviđa dostavu izvadaka iz zemljišnih knjiga, što upravo ukazuje da ovlaštenik naknade u konkretnom slučaju općina mora biti upisana kao vlasnik nekretnine ili upravitelj općeg dobra da bi se smatrala ovlaštenikom naknade za pravo puta na tim česticama. U samoj potvrdi o pravu puta navodi se da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga iz kojih proizlazi sasvim drugačije utvrđenje od onog sadržanog u točki I. izreke rješenja. Nebitnim smatra i to što je punomoćnik općine dostavio uz Tablicu 1. s označenim nekretninama i rješenja o uknjižbi i vlasničke listove za općinu, jer je uvidom u predmetnu dokumentaciju vidljivo da se općina i

dalje nije legitimirala kao vlasnik odnosno upravitelj za sve čestice za koje je označila da joj pripadaju, a koje su u konačnosti obuhvaćene pobijanim rješenjem, iako u zemljišnim knjigama glase na druge osobe. Stoga smatra da je tuženik bio ovlašten izdati potvrdu o pravu puta Općini samo za one nekretnine za koje je postupanju s povjerenjem u zemljišne knjige odnosno izvatke iz zemljišnih knjiga mogao nesporno utvrditi na kojim je to točno nekretninama općina upisana kao vlasnik odnosno kao upravitelj općeg dobra. Svako drugo postupanje nije u nadležnosti tuženika već ulazi u sudsku nadležnost o dokazivanju vlasništva ispravama prikladnim za zemljišnoknjižni upis, neprekinutim nizom odnosno slijedom izvanknjižnih stjecanja, provođenjem zemljišnoknjižnog ispravnog postupka i slično.

Tužitelj navodi razliku između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi, koju nalazi upravo u tome što su samo javna dobra u općoj uporabi sposobna biti objektom prava vlasništva javnopravnih osoba, a nekretnine koje su navedene u obrazloženju rješenja kao primjeri općih dobara – javne površine, zelene površine, trgovi, parkovi, nerazvrstane ceste i slično nisu uopće opće dobro već potpadaju pod različite vlasničkopravne režime. Stoga prema sada važećim propisima tuženik nije imao pravne osnove obvezivati tužitelja na plaćanje naknade za pravo puta za one nekretnine koje bi imale status javnog dobra u općoj uporabi već samo za one nekretnine koje imaju status općeg dobra.

Tužitelj tvrdi da potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže pa ovu tvrdnju iz obrazloženja rješenja smatra promašenom primjenom i tumačenja članka 5. stavka 4. točka 6. ZEK-a, a u vezi sa člankom 25. ZEK-a. Kriterij sigurnosti uporabe mreže, cjelovitosti mreže i međusobnog djelovanja elektroničkih komunikacijskih usluga izričito se spominju u članku 25. ZEK-a koji se odnosi na pitanje gradnje, korištenja i održavanje EKI-a. Sukladno članku 25. stavku 1. ZEK-a kao opće pravilo, navodi da se ovi uvjeti ispunjavanju kroz gradnju, postavljanje i korištenje EKI-a na način da se ne narušava kakvoća usluge, niti omogućuje međusobno prisluškivanje korisnika usluga. Iz te zakonske odredbe ne proizlazi da bi reguliranje imovinskopravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i općine (u vidu sklapanja ugovora o služnosti ili izdavanja potvrde o pravu puta i plaćanje naknade) bilo pretpostavka za sigurnu uporabu mreže, cjelovitost mreže i međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga. Samim neplaćanjem naknade ne narušava se kakvoća usluge niti se omogućava međusobno prisluškivanje korisnika. Suprotno tome djelatnost koju obavlja tužitelj uključujući i prostorno planiranje, gradnju, održavanje, razvoj i korištenje EKI-a je od interesa za Republiku Hrvatsku prema članku 3. ZEK-a. Prihod koji će vlasnik nekretnine (bila to fizička, pravna osoba, Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne samouprave) ostvariti nakon izdavanja potvrde o pravu puta, ne preteže nad obavljanjem ovih djelatnosti. Navodi mišljenje Općinskog suda u Zlataru iznijeto u rješenju od 5. srpnja 2016. pod poslovnim brojem: Psp-24/2016, u kojem je jasno rekao kako eventualni sporni odnosi tužitelja i općina u odnosu na plaćanje i određivanje visine naknade za služnost (ili pravo puta) ne predstavljaju opravdani razlog zbog kojih bi općine bile ovlaštene poduzimati bilo kakve radnje koje bi onemogućavale funkcioniranje djelatnosti tužitelja, jer se radi o djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Zaključuje da upravni postupak pokrenut od strane općina radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i izdavanje potvrde o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost javnih komunikacijskih mreža niti stavlja tuženika u poziciju da u tom postupku iz bilo kojeg razloga odstupa od pravila upravnog postupka iz ZEK-a i Pravilnika koji uređuju postupak, način i uvjete izdavanja potvrde o pravu puta. Pogrešnim smatra i zaključak tuženika da tužitelj ne želi plaćati općini naknadu za pravo puta, a želi koristiti nekretnine za polaganje od EKI-a. Tužitelj samo traži zakonito postupanje tuženika u postupku utvrđivanja onoga tko doista jest ovlaštenik naknade za pravo puta – pa tako da se nalaže plaćanje naknade za pravo puta

Općini za one nekretnine za koje je ona, a ne netko treći vlasnik nekretnina odnosno upravitelj općeg dobra prema stanju u zemljišnim knjigama.

U odnosu na utvrđeno činjenično stanje u postupku, navodi da činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, a za sve one čestice za koje se Općina nije aktivno legitimirala, jer nisu postojali dostatni dokazi da je njihov vlasnik odnosno upravitelj, tuženik je trebao odbiti zahtjev općine za utvrđivanjem infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, pozivanjem na članak 5. stavak 1. Pravilnika. Ako ne to, onda je tuženik trebao barem sukladno članku 55. stavku 1. ZUP-a odrediti prekid postupka obzirom da je mogućnost dokazivanja tih prava prethodno pitanje za utvrđivanje ovlaštenika i plaćanje naknade. Stoga drži netočnim zaključak iznijet u obrazloženju rješenja da je tužitelj nesporno infrastrukturni operator na nekretninama koje su u vlasništvu i pod upravom Općine, a koje su navedene u ovom rješenju. Tužitelj jest infrastrukturni operator, ali nikako nije nesporno utvrđeno da su čestice obuhvaćene rješenjem doista u vlasništvu i pod upravom Općine. Tvrdnja kako je nesporno da Općina neke nekretnine ima u svom vlasništvu, a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje: ZOC) i Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 36/15. dalje u tekstu: ZKG), ukazuje na nepotpuno i površno utvrđeno činjenično stanje. Zakonom o komunalnom gospodarstvu se uređuju pitanja (načela, način obavljanja i financiranje) glede svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti, a ne uređuju se vlasničkopravni odnosi. Stoga odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu nemaju nikakve veze s pitanjem stvarnopravnog režima tih nekretnina niti mogu biti valjana pravna osnova za utvrđivanje prava vlasništva. Utvrđivanje prava vlasništva na zelenim površinama, parkovima, trgovima i javnim površinama provodi se primjenom općih propisa o vlasništvu.

Iz Zakona o cestama („Narodne novine“ 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje: ZOC) navodi odredbu članka 102. , koji nalaže obvezu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi i vlasništva jedinice lokalne samouprave. Zaključuje da postoji izričita obveza općine i gradova da usklade stvarno stanje sa zemljišno knjižnim stanjem odnosno da izvrše evidentiranje nerazvrstanih cesta u katastru te shodno tome i u zemljišnim knjigama, kao i da po potrebi pribave odgovarajuće izmjere za potrebe usklađivanja stvarnog stanja (članci 131. – 133. ZOC-a). Tužitelj ističe kako su temeljem članka 224. Zakona o zemljišnim knjigama („Narodne novine“ broj 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13., 60/13. dalje u tekstu: ZZK) nositelji stvarnih prava obvezni pokrenuti postupak upisa tih prava u zemljišne knjige, neovisno o tome je li stvarno pravo stečeno pravnim poslom, odlukom suda ili drugog tijela ili zakonom.

Tužitelj smatra nejasnim koje su to nekretnine kojima općina upravlja u naravi, kako je to navedeno u obrazloženju rješenja. Smatra da to ne proizlazi iz odredaba ZEK-a kao niti Pravilnika u kojima se ovaj pojam ne navodi. Tuženik kroz obrazloženje rješenja nije pojasnio što podrazumijeva pod tim pojmom, a nije ovlašten svojom diskrecijskom ocjenom procjenjivati koje se nekretnine nalaze pod čijim upravljanjem „u naravi“ ili koje nekretnine su „u naravi“ opće dobro već može postupati isključivo s povjerenjem u zemljišne knjige. U tom smislu smatra da ostaje nejasnim i utvrđenje tuženika da bi tužitelj iz tablice s popisom nekretnina u kojoj su sadržane čestice u vlasništvu Općine te čestice ostalih vlasnika isključio čestice za koje u zemljišnim knjigama nije upisano vlasništvo Općine, a za koje je sam utvrdio da se nalazi pod upravom Općine. U smislu tablice iz članka 5. stavka 1. Pravilnika dostavio je podatke za one nekretnine koje su geodeti identificirali prema stanju u zemljišnim knjigama da se nalaze u vlasništvu ili pod upravom općine, kao i izvatke iz

zemljišnih knjiga za sve čestice na kojima je izgrađena EKI tužitelja. U odnosu na bitne povrede pravila postupka navodi da je tuženik iz činjeničnog utvrđenja o tome da su tužitelju dostavljene na uvid od strane općine naznačene nekretnine za koje tvrdi da su njezino vlasništvo izveo pogrešne zaključke. Sve do donošenja rješenja ovaj upravni postupak se vodio kao inspekcijski postupak tijekom kojeg je tužitelj ispunio sve obveze koje su mu bile naložene rješenjima inspektora tuženika i dostavio sve potrebne podatke ne samo vezano za svoju EKI, već i one koji proizlaze iz zemljišnih knjiga vezano za pitanje vlasništva odnosno upravljanja općine nad česticama kojima prolazi tužiteljeva EKI. Stoga je nesporno da je sa svoje strane tužitelj jasno ukazao na podatke koje se u ovom postupku može smatrati jedino relevantnim, a da je općina ovlaštenik naknade za pravo puta samo za one nekretnine za koje se prema stanju u zemljišnim knjigama može utvrditi njezino vlasništvo, odnosno upravljanje općim dobrima. Navodi načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09., dalje: ZUP) koja obvezuje tuženika da utvrdi pravo stanje stvari te u tu svrhu na temelju raspoloživog dokaznog materijala sve odlučne činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravnih stvari, kako one koje idu, tako i one koje ne idu u prilog stranci. Budući u konkretnom slučaju dokazni materijal nije upućivao na to da se vlasništvo odnosno upravljanje Općine nad svim česticama za koje je u konačnosti izdana potvrda o pravu puta može smatrati dokazanim, to je razvidno da je tuženik povrijedio ovo temeljno načelo ZUP-a priznavši općini rješenjem to svojstvo. Slijedom toga tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i donese presudu kojom tužbeni zahtjev usvaja, a poništi rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu temeljem odredbe članka 28. stavka 6. ZEK -a , u vezi s odredbom članka 28. stavka 4. ZEK-a i u vezi s člankom 5. stavkom 1. Pravilnika, tuženik kao javnopravno tijelo prema svojoj nadležnosti iz članka 12. stavka 1. točke 11. ZEK-a i zahtjevu Općine utvrdio infrastrukturnog operatora na općem dobru i na nekretninama u vlasništvu podnositelja zahtjeva te u vezi s tim odlučio o pravima i obvezama stranaka u tom postupku i javnom interesu, odnosno obvezi tužitelja kao infrastrukturnog operatora plaćati naknadu za pravo puta podnositelju zahtjeva kao vlasniku nekretnina na kojima je položena izgrađena elektronička komunikacijska mreža i elektronička komunikacijska infrastruktura i druga povezana oprema (EKI) tužitelja, pri čemu je obveza tužitelja plaćati naknadu, a pravo podnositelja zahtjeva primiti naknadu i omogućiti tužitelju kao infrastrukturnom operatoru ostvarivanje pravo puta.

U osporavanom rješenju tuženik je iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se podnositelj zahtjeva treba u svrhu primjene članka 28. ZEK-a smatrati vlasnikom tih nekretnina i zbog čega mu pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Tužitelj u tužbi ne predlaže koje činjenice treba utvrditi, a koje nisu utvrđene u upravnom postupku ili koje su pogrešno utvrđene, a zbog kojih bi rješenje trebalo biti drugačije, a onda niti dokaze kojima se mogu utvrditi, a što je bio procesno obavezan iz razloga što u upravno sudskom postupku sud povodom upravne tužbe ne izvodi dokaze po službenoj dužnosti nego samo na prijedlog stranke, pa smatra da bi tužbu trebalo odbiti.

Pravni stav tuženika proizlazi iz posebnih propisa, u prvom redu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ZOV-a, ZZK-a, ZKG-a i ZOC-a i drugih propisa. Iz pravne prakse ali i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima na koje tuženik upućuje smatra da nije pogrešno primijenio materijalno pravo. Poziva se na odredbu članka 3. ZKG-a iz koje proizlazi kojim dobrima jedinica lokalne samouprave upravlja. Uz to dodaje da iz članka 101. ZOC-a jasno proizlazi da je nerazvrstana cesta, zajedno s nogostupom, javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi

(članak 101. stavci 1. i 3., te članci 102. i 133.), a provedba zemljišno-knjižnog upisa uknjižbe nerazvrstane ceste je samo deklaratornog značenja iz razloga što vlasništvo proizlazi iz samog zakona. Tuženik smatra da iz odredaba spomenutih zakona proizlazi koje bi javne površine i nerazvrstane ceste na području jedinice lokalne samouprave bile pod upravljanjem jedinice lokalne samouprave koja evidentno o njima skrbi, upravlja i odgovara, a radi se o pragmatičnom stavu jer su navedene javne površine i nerazvrstane ceste apsolutno lokalnog značaja te su jedinice lokalne samouprave po sili zakona ovlaštene i obvezne skrbiti, upravljati i odgovarati za iste. Pri tome se poziva na presudu Us-12057/2006-8 od 15. siječnja 2010., te praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske. Primjerice, odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3387/2015, povodom ustavne tužbe, koji predmet se odnosi na pomorsko dobro i u kojem je iznijeto shvaćanje da se nitko ne bi mogao pozvati na zaštitu povjerenja u zemljišne knjige ako se radi o nekretnini koja je izvan pravnog prometa i u statusu općeg dobra.

Tuženik se poziva i na zauzeto pravo shvaćanje Ustavnog suda vezano za uspostavu vlasništva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na nerazvrstanim cestama, među kojima je i rješenje broj: U-I-6326/2011 iz koje navodi slijedeće: „Predmet stjecanja su dobra takvog značenja da uživaju ustavnu zaštitu te na njima vlasništvo privatnopravnih subjekata nije moguće, budući da je riječ o dobrima koja služe svima ili imaju osobitu gospodarsku, obrambenu ili kakvu drugu stratešku važnost. Riječ je dakle o stjecanju temeljem samog zakona (ex lege) na dobrima koja su od interesa za Republiku Hrvatsku. Proizlazi da je svrha razdiobe javnih cesta u vlasništvu Republike Hrvatske (javne, razvrstane) i na ceste u vlasništvu jedinica lokalne samouprave (nerazvrstane) u racionalizaciji i decentralizaciji upravljanja cestama i financiranje cesta u Republici Hrvatskoj, a osnovni kriterij podjele i svih budućih promjena vlasničkih statusa pojedinih cesta jest njihova društvena, prometna i gospodarska važnost“.

Tuženik navodi i praksu Vrhovnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: Rev-2311/11, koju prilaže u privitku, te Županijskog suda u Dubrovniku u predmetu GŽ-1028/10, koju prilaže u privitku kao i Županijskog suda u Varaždinu u predmetu broj: GŽ-1609/15, koju također prilaže u privitku.

U odnosu na slučajeve u kojima u zemljišnoj knjizi jedinica lokalne samouprave nije upisana kao vlasnik, premda je vlasništvo stekla po samome zakonu, navodi da se uglavnom odnose na slučajeve pretvorbe društvenog vlasništva. U tim slučajevima u zemljišnoj knjizi se nalaze neizmijenjeni upisi društvenog vlasništva ili općenarodne imovine koji su prethodili društvenom vlasništvu, te upis prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja za korist bivših općina, ili općinskih organa upravljanja. Društveno vlasništvo je pretvoreno u privatno vlasništvo kroz niz propisa tijekom razdoblja prilagodbe novom ustavnopravnom uređenju pri čemu prema članku 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92.), općine utemeljene Zakonom o područjima županija, gradova i općina u RH preuzele su nekretnine dotadašnjih općina kojih su sljedbenici. Člankom 360. stavkom 1. ZOV-a, pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na stvari i društvenom vlasništvu postalo je pretvorbom nositelja tog prava pravo vlasništva one osobe koja je pretvorbom postala sveopći pravni sljednik dotadašnjeg nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari. Stoga u slučajevima kada se u zemljišnoj knjizi nađu upisi društvenog vlasništva s upisanim pravom korištenja te iste upise treba i smatraju se u upisima vlasništva sukladno navedenom članku ZOV-a.

Smatra da načelno ne postoji dužnost istraživanja izvan knjižnog stanja ako se stvarno stanje razlikuje od zemljišno-knjižnog prema članku 8. stavku 3. ZZK-a, ali dužnost poznavanja izvan knjižnog stanja postoji ako je ono uspostavljeno na temelju samog zakona i

od tužitelja se očekuje da poznaje propise Republike Hrvatske. U konkretnom slučaju to se pravilo odnosi na nekretnine koje su po sili zakona prenesene u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, premda ona nije u zemljišnoj knjizi upisana kao vlasnik. Navodi odredbu članka 23. stavka 5. ZZK-a u vezi s odredbom članka 35. stavka 8. ZOV-a prema kojoj je jedinica lokalne samouprave vlasnik nekretnina koje leže na njezinom području, a u zemljišnim knjigama su upisane kao javno dobro, javno dobro u općoj uporabi, javno dobro u javnoj uporabi, ako u odnosu na te nekretnine nije kao vlasnik upisana Republika Hrvatska. Prema navedenim odredbama glede javnih dobara u općoj i u javnoj uporabi upisat će se kao vlasnik Republika Hrvatska, ako njihov vlasnik nije jedinica lokalne uprave ili samouprave, te će se naznačiti tijelo ili ustanova kojoj su dana na upravljanje, odnosno tijelo koje njima neposredno upravlja.

Nastavno, smatra netočnim prigovor tužitelja da potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže. Navodi praksu Upravnog suda RH, presudu poslovni broj: Us-11646/2010 u sporu kojeg je pokrenuo tužitelj, prema kojoj potvrda o pravu puta predstavlja dokaz činjenice da se smatra kako infrastrukturni operator ima pravo puta prema odredbama ZEK-a na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ZEK-a, između kojih je i redovito plaćanje naknade za pravo puta. Smatra da je u osporavanom rješenju jasno obrazložio uzročnu vezu između potvrde o pravu puta i sigurnosti i cjelovitosti mreže, pa stoga tužitelj pogrešno navodi odredbu članka 25. ZEK-a kao jedinu pravno relevantnu. Kako bi tužitelj udovoljio bilo kojoj od drugih odredaba ZEK-a i Pravilnika, da bi se uopće mogla obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, mora imati nesmetani pristup svojoj EKI koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba prema članku 27. stavku 1. ZEK-a. Taj fizički pristup tužitelj može ostvariti putem instituta građanskog prava, kao što je primjerice ugovor o služnosti, ali da bi se izbjegla situacija u kojoj zbog nemogućnosti rješavanja imovinsko-pravnih odnosa tužitelj nema odgovarajući fizički pristup svojoj EKI, ZEK je omogućio rješavanje tih odnosa putem primjene instituta prava puta.

Tuženik smatra da tužitelj institut prava puta vidi isključivo kao svoje pravo, ali ne i obvezu, iako ZEK tu obvezu jasno propisuje, kao i to da je ostvarivanje prava puta moguće samo uz plaćanje odgovarajuće naknade. Zaključuje da tužitelj nužno mora imati obveznika prava, dakle, osobu kojoj će plaćati naknadu i koja će mu omogućiti ostvarivanje tog prava. Smatra da je u situaciji kada je veliki broj jedinica lokalne samouprave zabranio tužitelju pristup na nekretnine na kojima se nalazi njegova EKI (60-tak jedinica lokalne samouprave), zauzet zakoniti stav koji je u interesu pravne sigurnosti i koji tužitelju omogućava nesmetano korištenje svih nekretnina kojima podnositelj zahtjeva faktično upravlja, a s druge strane vlasniku nekretnine i upravitelju općeg dobra dobivanje naknade za pravo puta (teret koji trpe) koja predstavlja pravičan razmjer između prava vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih usluga, te javnog interesa za razvoj tržišta elektroničkih komunikacija (članak 29. ZEK-a).

U odnosu na prigovor tužitelja o pogrešno i nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju tuženik ističe da ti prigovori koje tužitelj ističe nisu činjenične, već isključivo pravne prirode. Odredbe ZEK-a nemaju nikakve veze s pitanjem vlasničkopravnog režima nekretnina kojima jedinica lokalne samouprave upravlja. Tužitelj na sličan način tumači i odredbe ZOC-a ističući kako iz tog zakona proizlazi samo to da općine i gradovi imaju izričitu obvezu uskladiti stvarno stanje sa zemljišno-knjižnim stanjem. Smatra da tužitelj zapravo traži od tuženika i naslovnog suda da zanemare stvarno „faktično“ stanje i omogućе tužitelju korištenje nekretnina koje su nesporno javno dobro, vlasništvo podnositelja i kojima nesporno

upravlja podnositelj, a bez plaćanja ikakve naknade. Tuženik ističe kako se osporavanim rješenjem ne nameću niti izvršavaju izvan knjižne promjene već se samo identificiraju nekretnine na kojima je položena tužiteljeva EKI i nad kojima podnositelj zahtjeva ostvaruje vlasnička prava po sili zakona, uz određivanje visine naknade za pravo puta uvažavajući stvarno stanje na terenu odnosno faktično stanje ili u naravi. Zaključno, smatra da se prilikom izračuna naknade za pravo puta u izračun uzimaju nekretnine koje su već upisane kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave te ostale nekretnine sa prije citiranim upisima vlasništva koje se po sili zakona i sudskoj praksi smatraju vlasništvom jedinice lokalne samouprave.

U odgovoru na prigovor tužitelja o povredi pravila postupka tuženik ističe odredbe ZUP-a, prvenstveno odredbu članka 2. stavak 1., navodeći da se neizvršavanjem zakonskih obveza tužitelja dovodi u pitanje obavljanje cjelokupne djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga kao djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku prema članku 3. ZEK-a. Važnim ističe da se u ovoj vrsti upravnog postupka i upravnog spora ne odlučuje samo o odnosu između podnositelja zahtjeva i tužitelja već o javnom interesu, interesu Republike Hrvatske, interesu ostalih operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga koji zbog spora tužitelja s jedinicama lokalne samouprave ne mogu koristiti predmetnu EKI, a najbitnije o interesu krajnjih korisnika usluga. Smatra da je punomoćnik podnositelja zahtjeva identificirao nekretnine koje su u njegovom vlasništvu, odnosno pod upravljanjem, a na kojima je izgrađena tužiteljeva EKI, a osim toga u postupku je nesporno utvrđeno kako se popis nekretnina koje su vlasništvo podnositelja zahtjeva i kojima podnositelj zahtjeva upravlja temelji i na geodetskom elaboratu dostavljenom tuženiku. Navedeni geodetski elaborat kao i Tablica 1. stranke tijekom upravnog postupka nisu osporavale. Pravni stav tužitelja da se podnositelj zahtjeva može smatrati vlasnikom samo za čestice za koje je kao vlasnik upisan u zemljišnim knjigama tuženik je uzeo u obzir i o njemu se očitovao u osporavanom rješenju, pa je tužitelju nesporno bilo omogućeno sudjelovanje u postupku i iznošenje očitovanja o svim pravnim i činjeničnim pitanjima. Primjećuje da tužitelj nije u upravnom postupku pred tuženikom i u ovom upravom sporu naveo niti jednu relevantnu zakonsku odredbu zašto se za tužitelja sporni upisi ne bi trebali ili smjeli smatrati vlasništvom jedinice lokalne samouprave. Podaci koje je tužitelj dostavio temeljem rješenja tijekom upravnog postupka su nesporni za tužitelja kao i za podnositelja zahtjeva, a ti podaci kao i geodetski elaborat katastra vodova za cjelokupnu tužiteljevu EKI bili su nužni za vođenje postupka, jer samo tužitelj ima točne podatke o položaju svoje infrastrukture. Temeljem tih podataka podnositelj zahtjeva je identificirao svoje čestice i tuženik je izračunao visinu naknade za pravo puta.

Predlaže ovom Sudu odbiti tužbu.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba navodi da tužitelj krajnje neistinito i paušalno u tužbi navodi kako je tuženik neosnovano priznao pravo vlasništva i upravljanja Općini, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta, za niz nekretnina koje se prema neosnovanom mišljenju tužitelja ne nalaze u vlasništvu Općine, a niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem. Ovakva tvrdnja je depasirana, imajući u vidu da su predmetne nekretnine na kojima se nalazi EKI u vlasništvu Općine. Navedene su sve nekretnine, a kao dokaz vlasnički listovi odnosno izvaci iz zemljišnih knjiga. Pobijano rješenje je izdano nakon što je tužitelj dostavio tuženiku potrebne podatke i tablice, a na koje podatke dostavljene od strane tužitelja, Općina nije prigovorila, već se ista u potpunosti usuglasila s tužiteljem. Posebno naglašava da je tuženik izdao rješenje i obvezao tužitelja na plaćanje naknade za pravo puta samo za one nekretnine koje se u zemljišnim knjigama vode pod Općinom. Pobijano rješenje je izdano na temelju stanja u zemljišnim knjigama Općinskog suda u

Virovitici, Stalna služba u Slatini. Poštujući načelo povjerenja u zemljišne knjige, tužitelj je dostavio tuženiku podatke i tužitelj je sam izabrao nekretnine na kojima se nalazi EKI, a za koje Općina ima pravo primati naknadu za pravo puta, jer je vlasnik ili upravitelj istih nekretnina (opće dobro pod upravom Općine – upisano u zemljišnim knjigama, te nerazvrstane ceste kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Općine), te je takve podatke unio u tablicu pravo puta JLS. Tužitelj nema pravni interes za podnošenje ove tužbe i osporavanje predmetnog tuženikovog rješenja, jer je pobijano rješenje doneseno u upravnom postupku, a na temelju podataka i tablica koje je dostavio sam tužitelj. Tužitelj se koristi nekretninama u vlasništvu i pod upravljanjem Općine, koja mu omogućava pristup na svoje nekretnine na kojima je izgrađena EKI radi postavljanja, korištenja, održavanja, pregleda, uključenja ili isključenja korisnika, te sječe drveća i drugog raslinja koje ugrožava ove objekte i Općina koja zakonski ima pravo na naknadu za navedene radnje tužitelja na svojim nekretninama ima pravo i naknadu zatražiti. Nekretnine koje su u naravi vlasništvo Općine ili su javno dobro u općoj uporabi kojima gospodari ili upravlja općina su nerazvrstane ceste i ostale javne površine o kojima skrbi i kojima samostalno upravlja jedinica lokalne samouprave, te je i aktivno legitimirana za njihovu zaštitu, te su kao takve i upisane u zemljišnim knjigama u korist Općine. Svaki upravitelj koji je kao takav upisan u javne registre ili u naravi upravlja općim dobrom kao što su nerazvrstane ceste, nogostupi, zelena površina, parkovi, trgovi, javna površina, općenarodna imovina, opće dobro pod upravljanjem općine, društveno vlasništvo i slično kao upravitelj općeg dobra ili javnog dobra u općoj uporabi temeljem važećih propisa primjerice ZOC-a, ZKG-a ima pravo na naknadu za pravo puta. Stoga smatra da je nejasno zbog čega tužitelj podnosi tužbu, kad je pobijano rješenje izdano na temelju podataka koje je dostavio sam tužitelj i u opsegu i na nekretninama koje je predložio sam tužitelj posebno uzimajući u obzir da općina ima u potpunosti riješeno zemljišno knjižno stanje na svom području. Sve nekretnine na kojima se nalazi EKI i za koje je utvrđena tužiteljeva obveza plaćanja naknade za pravo puta su nekretnine koje se u zemljišnim knjigama vode kao vlasništvo općine ili kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu općine ili naposljetku kao opće dobro pod upravom općine. Ujedno zainteresirana osoba traži naknadu troškova za sastav odgovora na tužbu od 1.250,00 kn s PDV-om.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17, dalje: ZUS) Sud tužbeni zahtjev ocjenjuje osnovanim.

Odredba članka 28. stavka 6. ZEK-a, na temelju koje je doneseno osporeno rješenje, propisuje kako 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. ZEK-a te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Iz naprijed navedene odredbe ZEK-a slijedi kako je u odnosu na ovlaštenje zainteresirane osobe bilo odlučno utvrditi je li ona upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnina obuhvaćenih osporenim rješenjem. Te činjenice u upravnom postupku moraju biti nedvojbeno utvrđene pa je neosnovano stajalište tuženika navedeno u obrazloženju osporenog rješenja, kao i u odgovoru na tužbu, kako nije odlučno upisano zemljišnoknjižno stanje nekretnina za koje je određena naknada za pravo puta, nego faktično stanje.

Suprotno tome, za pravilnu primjenu mjerodavne odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a prema ocjeni ovog Suda nije mjerodavno samo faktično, nego i upisano zemljišno-knjižno stanje, budući da ova odredba ovlašćuje isključivo vlasnika nekretnine, odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđenja infrastrukturnog operatora, a time i na naknadu za pravo puta koju mu je infrastrukturni operator dužan plaćati.

Obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta postoji isključivo prema vlasniku nekretnine na kojoj je izgrađen EKI, a ako je EKI izgrađen na općem dobru onda prema upravitelju tog općeg dobra.

Utvrđenjem tuženika prema kojem je zainteresirana osoba vlasnik odnosno upravitelj nekretnina koje su u zemljišno-knjižnom vlasništvu drugih osoba, bez provedenog ispitnog postupka prema odredbama ZUP-a, tuženik je tim osobama uskratio mogućnost sudjelovanja u postupku. Na način kako je proveden postupak tužitelj bi mogao biti doveden u situaciju da spornu naknadu ujedno mora plaćati i ovlašteniku na nekretnini koji bi svoj status dokazivao primjerice zemljišno-knjižnim izvatkom ili bi to moglo dovesti do uskraćivanja naknade za pravo puta vlasnicima odnosno upraviteljima nekretnine.

Pozivanje tuženika na odluke drugih sudova pa i ovog Suda, osim odluke Ustavnog suda RH, 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. Međutim, treba navesti da je rješenjem Broj : U-I-6326/2011 (i u drugim spojenim predmetima) od 7. veljače 2017. Ustavni sud Republike Hrvatske odlučio da se ne prihvaćaju prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 133. Zakona o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 22/13., 54/13., 48/13. i 92/14.), kao i članaka 2., 3. i 4. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (Narodne novine, broj 92/14.), , a u obrazloženju rješenja je dao ocjenu u odnosu na vrstu tzv. nerazvrstanih cesta, koju ocjenu u daljnjem postupku treba uzeti u obzir.

Ovaj Sud ocjenjuje da je u upravnom postupku činjenično stanje pogrešno i nepotpuno utvrđeno, kao i učinjene povrede pravila postupka, što je bilo od utjecaja za rješenje ove upravne stvari, a koje nedostatke u daljnjem postupku tuženik treba otkloniti i novim rješenjem odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe, ali se odlučni tužbeni navodi odnose prvenstveno na povredu mjerodavnog materijalnog prava.

Prema ocjeni ovoga Suda, tuženik nije ovlašten izrekom utvrđivati u ovom postupku vlasništvo odnosno upravitelja, kako je to učinjeno izrekom osporenog rješenja, već izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru prema članku 28. stavku 2. ZEK-a i odrediti naknadu za pravo puta upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine.

Pitanje utvrđenja koje su to nekretnine za koje je tužitelj obavezan plaćati naknadu je činjenično pitanje , a činjenice se utvrđuju u dokaznom postupku provođenjem odgovarajućih dokaza u smislu odredaba ZUP-a (članak 58.). Pravno je pitanje kojim dokaznim sredstvima se utvrđuje u ovom postupku tko je vlasnik odnosno upravitelj, odnosno osoba ovlaštena tražiti određivanje naknade za pravo puta. Pri tome je potrebno navesti da javnopravno tijelo prema članku 55. ZUP-a ima mogućnost prekinuti postupak, ali i riješiti prethodno pitanje, a to je pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, ako se takvo pitanje pojavi u postupku a bez njegovog rješavanja nije moguće riješiti upravnu stvar. Odluka o prethodnom pitanju navodi se u obrazloženju rješenja u kojem se iznose razlozi odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza.

Sud ocjenjuje neosnovanim prigovor tuženika da je plaćanje naknade za pravo puta nužno da bi tužitelj kao infrastrukturni operator obavljao poslove koji su potrebni radi osiguranja cjelovitosti i sigurnosti EKI. Plaćanje odnosno neplaćanje naknade za pravo puta, koja čini teret na nekretnini na kojoj je izgrađena EKI, ne može se uvjetovati tužitelju kao infrastrukturnom operatoru u obavljanju poslova koji su potrebni radi osiguranja cjelovitosti i sigurnosti EKI.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora je neosnovan na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a.

Slijedom iznijetog, a obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 31. kolovoza 2017.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.
Za točnost otpravka - ovlašten službenik
Tanja Nemčić



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno: 4.10.2017. 8:48:24		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/17-01/52	-04	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-17-3	Spis	0



