



REPUBLIKA H
VISOKI UPRAVNI SUD RE
Z A G R
Frankopan

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	20.10.2017. 9:39:16		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/17-01/25	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-17-3	spis	0	


d1988500

oslovni broj: UsII-46/17-7

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 Blanke Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg na temelju generalne punomoći, broj , zastupa opunomoćenica , rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, klasa: UP/I-344-03/16-11/46, urbroj: 376-10-17-15 od 10. veljače 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Lipovljani, zastupane po zajedničkom odvjetničkom društvu , radi naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 18. 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-344-03/16-11/46, urbroj: 376-10-17-15 od 10. veljače 2017.

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

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

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama navedenim točkom I. izreke rješenja, koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom Općine Lipovljani te mu se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta. Točkom II. izreke osporavanog rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I. tog rješenja u iznosu od 54.307,47 kn godišnje. Točkom III. izreke osporavanog rješenja tužitelj kao infrastrukturni operator, obvezan je Općini Lipovljani u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta početi plaćati utvrđenu naknadu iz točke II. navedenog rješenja. 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. predmetnog rješenja. Potvrda o pravu puta broj: 8285 i Tablica 1., sastavni su dio osporavanog rješenja.

Tužitelj podnosi tužbu iz svih razloga propisanih odredbom članka 66. Zakona o upravnim sporovima i u bitnome ističe da je tuženik zaprimio zahtjev Općine Lipovljani 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 po službenoj dužnosti pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje 4. veljače 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. Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio tražene podatke. Dana 30. studenoga 2016. tuženik je donio zaključak kojim je tužitelju naložio da se očituje posjeduje li izgrađenu EKI i je li za istu infrastrukturni operator, dostavu kompletnog geodetskog elaborata 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 ne spori da je tužitelj postupio po tom zaključku i dostavio tražene podatke. U konačnici doneseno je osporavano 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 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 njegovom 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 bilo 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 Grad 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) te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 19/13.-proč. tekst, 137/15.). Povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika da se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu kojeg je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Budući da u konkretnom slučaju iz utvrđenog činjeničnog stanja nije proizlazilo da se vlasništvo, odnosno upravljanje zainteresirane nad svim česticama može

smatrati dokazanim, to je tuženik povrijedio odredbu članka 8. Zakona o općem upravnom postupku. Predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika.

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. 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 samome 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 se 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 vidi 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 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 tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u bitnome navodi da je netočan navod tužitelja da je zainteresirana osoba odustala od sklapanja ugovora o uređenju odnosa s tužiteljem. Ističe da je tužitelj pozivajući se na rješenje tuženika od 4. veljače 2016. dostavio prijedlog Ugovora o osnivanju prava služnosti u kojem je određena naknada za korištenje nekretnina te isplata za prethodne tri godine, međutim, tužitelj je umjesto obavijesti o potpisu ugovora dostavio izmijenjeni prijedlog ugovora i to na štetu zainteresirane osobe. Nadalje navodi da je nesporno da je tuženik prilikom utvrđivanja iznosa naknada za pravo puta uzeo u obzir i neke nekretnine na kojima u zemljišnoj knjizi nije upisano pravo vlasništva u korist zainteresirane osobe, međutim, prema zemljišnoj knjizi kao vlasnik je upisano ili društveno vlasništvo ili općenarodna imovina s pravom korištenja pravnih prednika zainteresirane. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima izvršio je pretvorbu društvenog vlasništva te je zainteresirana osoba vlasništvo na predmetnim nekretninama stekla na osnovu Zakona, neovisno o tome što isto nije upisano u zemljišnim knjigama. Nadalje, prema odredbi članka 101. Zakona o cestama, nerazvrstane ceste su javno dobro u općoj uporabi, a u vlasništvu su jedinica lokalne samouprave pa neovisno o tome što su neke od nekretnina „društveno vlasništvo“ ili „općenarodna imovina“, u naravi nerazvrstane ceste, one su po Zakonu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Treću kategoriju nekretnina označenih kao „društveno vlasništvo“ ili „općenarodna imovina“ čine javne površine o kojima je prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu dužna skrbiti i njima upravljati općina. Pojašnjava način na koji je tuženik odredio pravo puta prema stanju u zemljišnim knjigama i upisima tog stanja pa smatra da je iz svega izloženog evidentno da je rješenje tuženika osnovano i doneseno na zakonu, te predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev tužitelja te istom naložio da zainteresiranoj osobi naknadi troškove ovog postupka.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 12. stavka 1. točke 11. i članka 28. stavka 6. ZEK-a. Odredbom članka 12. stavka 1 točke 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 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 izvatomk 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.

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 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.

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

Slijedom navedenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a odlučeno 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 18. kolovoza 2017.

Predsjednica vijeća
Blanja Turić, v.r.

Za točnost otpisatka - ovlaštena službenik



Tanja Nemčić

