



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

Poslovni broj: UsII-51/17-7

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 Lidije 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, koje na temelju generalne punomoći, broj: _____, zastupa opunomoćenica _____ protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe, Općine Tuhelj, Tuhelj 36, koju zastupa odvjetnik _____, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 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-344-03/15-11/663, URBROJ: 376-10-17-10 od 23. veljače 2017. godine.

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. Črešnjevec i k.o. Tuhelj, koje su vlasništvo odnosno upravom Općine Tuhelj, te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta, a utvrđena visina naknade za te nekretnine iznosi 49.908,41 kn godišnje.

Tužitelj u tužbi iznosi sažetak predmeta upravnog spora kojeg je svojim zahtjevom pokrenula Općina Tuhelj (dalje u tekstu: Općina) radi utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje u tekstu: EKI) izgrađenu na nekretninama u vlasništvu Općine odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem u smislu članka 5. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“ broj: 152/11., 151/14., dalje u tekstu: Pravilnik), te članaka 28. i 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje u tekstu: ZEK). Temeljem tog zahtjeva Općine tuženik je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak inspekcijskog nadzora i dana 11. siječnja 2016. godine donio rješenje kojim je tužitelju naložio niz obveza vezanih za snimanje EKI-a i izradu geodetskog elaborata za EKI na cijelom administrativnom području Općine, a koje obveze su trebale prvotno pridonijeti uređenju odnosa između Općine i

tužitelja kao infrastrukturnog operatora sklapanjem ugovora o služnosti za nekretnine Općine na kojima je položena EKI tužitelja. Tužitelj je dostavio tražene podatke, iako prema njegovom mišljenju tuženik nema ovlasti nalagati sklapanje ugovora o služnosti, a još manje određivati njihov sadržaj koji ovisi isključivo o postojanju suglasnosti voljom ugovornih strana.

Općina nije pristala na sklapanje ugovora i uređenja odnosa s tužiteljem kao infrastrukturnim operatorom putem služnosti, pa je ravnatelj tuženika donio zaključak kojim je naloženo tužitelju očitovati se iznova posjeduje li izgrađeno EKI na administrativnom području općine te je li za istu infrastrukturni operator, zatim dostaviti kompletan geodetski elaborat na katastarskim podlogama u digitalnom obliku, za cjelokupno EKI na administrativnom području općine neovisno o upisanom vlasniku ili kulturi nekretnine i dostaviti ga u tiskanom obliku te dostaviti Tablicu 1 (obrazac u elektroničkom obliku) prema Pravilniku u obliku pogodnom za unos aplikacije za izdavanje potvrde o pravu puta za svaku pojedinu zemljišno katastarsku česticu koja je u vlasništvu Općine ili je u naravi opće dobro pod upravom Općine kao upravitelja općeg dobra (nerazvrstane ceste, nogostupi, zelene površine, parkovi, trgovi, javne površine, općenarodna imovina, društveno vlasništvo, javno dobro i sve ostalo čime upravlja jedinica lokalne samouprave) i to tako da tablica mora sadržavati sve čestice koje su u vlasništvu Općine ili su u naravi opće dobro pod upravom Općine, a na kojima je izgrađena EKI tužitelja.

Osporenim rješenjem Općina je proglašena vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta za niz čestica za koje iz same Tablice 1 koja je sastavni dio rješenja i stanja u zemljišnim knjigama ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu ili pod upravom općine. Tužitelj smatra da je pogrešno tuženik primijenio materijalno pravo svojim utvrđenjem za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu općine niti su opća dobra pa da bi bila pod upravljanjem općine, jer članak 28. stavak 4. ZEK-a koji propisuje obvezu infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine nije pravilno primijenjen u ovom slučaju.

Tužitelj smatra da je usporedbom propisa nekretnina moguće utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene i one nekretnine za koje iz tablice 2 te zemljišnoknjižnih izvadaka na temelju kojih je izdana potvrda o pravu puta uopće ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu ili pod upravom Općine. Stoga izreku pobijanog rješenja smatra suprotnom s podacima iz Tablice 1 tuženika, a koja čini sastavni dio ovdje pobijanog rješenja. Tužitelj smatra da je takvim postupanjem tuženik nezakonito donio rješenje koje je izvan nadležnosti tuženika i priznao pravo vlasništva odnosno upravljanja Općini na onim nekretninama za koje iz zemljišnih knjiga ne proizlazi da bi bile u vlasništvu Općine ili da bi se radilo o općim dobrima kojima Općina upravlja niti je to svojstvo općine u postupku uspjela dokazati.

Tužitelj navodi odredbu članka 3. stavak 2. točka b. Pravilnika koja u svrhu izdavanja potvrde o pravu puta predviđa dostavu izvadaka iz zemljišnih knjiga, a 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. Iz same potvrde o pravu puta broj: 8302 proizlazi da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga, a stanje u zemljišnim knjigama ne odgovara onome što je utvrđeno u točki 1. izreke pobijanog rješenja.

Iz tog razloga tužitelj smatra da je tuženik bio ovlašten izdati potvrdu o pravu puta i priznati status ovlaštenika naknade za pravo puta Općini samo za one nekretnine za koje je postupanjem s povjerenjem u zemljišne knjige, odnosno izvratke iz zemljišnih knjiga, mogao nesporno utvrditi na kojim je to točno nekretninama općina upisana kao vlasnik odnosno upravitelj općeg dobra.

Iznosi prigovor o povredi odredaba 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.

Tužitelj navodi postojanje razlike između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi i nalazi bitnom razliku u tome što su 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 u smislu upraviteljstva.

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 tumačenjem 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 se da se ovi uvjeti ispunjavaju 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 od interesa je 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 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 Općina, 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. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09., dalje: ZUP) odrediti prekid postupka obzirom da je mogućnost dokazivanja tih prava prethodno pitanje za utvrđivanje ovlaštenika i plaćanje naknade. Stoga drži netočnim zaključak iznesen 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. ZKG uređuje pitanja (načela, način obavljanja i financiranje) radi svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti, a ne uređuju se vlasničkopravni odnosi. Stoga odredbe ZKG –a nemaju nikakve veze s pitanjem stvarno pravnog 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.

U odnosu na ZOC, navodi da isti u članku 102. nalaže obvezu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi i vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Dakle 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.

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. ZUP-a 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 upravne 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.

Tužitelj predlaže prije svega da Sud odgodi izvršenje osporenog rješenja primjenom članka 26. stavka 2 Zakona o upravnim sporovima, „Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17, dalje: ZUS)

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako je iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba ima smatrati vlasnikom nekretnina. Poziva se na odredbe zakona koje navodi tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajalište ovog Suda izraženo u presudi, poslovni broj: Us-12057/2006-8 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. Provedba zemljišnoknjižnog upisa je samo deklaratornog značenja, jer pravo vlasništva proizlazi iz zakona. 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 zemljišnoknjižno 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 upravljanja, korištenja 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, a prema članku 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi („Narodne novine“ 90/92.) općine su preuzele nekretnine dotadašnjih općina. 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 kako je dokazao da su sve kategorije upisa vlasništva koje su tužitelju pravno sporne, po sili zakona postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Ocjenjuje 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 popravaka iste te su u tom smislu poziva 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. Zaključuje kako 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. Pobijanim 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. Mišljenja je 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 zahtijeva od tuženika i Suda da zanemari stvarno 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). Podnositelj zahtjeva identificirao je nekretnine, što je dostavljeno i tužitelju, a popis nekretnina temelji se na geodetskom elaboratu koji je po zahtjevu tužitelja izradila ovlaštena geodetska kuća, a u tijeku postupka nije bio sporan.

Protivi se prijedlogu tužitelja za odgodom izvršenja rješenja, jer se radi o iznimci, pa je treba restriktivno tumačiti, a u ovom slučaju zbog odgode bi nastala prijetnja sigurnosti mreže i protivno bi bilo javnom interesu.

Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba navodi da prema Zakonu o cestama iz 2004. godine ceste su oblik prava vlasništva Republike Hrvatske, ali od tada do 28. srpnja 2011. godine ne i onih cesta koje se u ukupnosti svih cesta, prema određenjima tog Zakona iz 1998. godine mogu podvesti pod tzv. „nerazvrstane ceste“ koje su tim zakonom postale „javna dobra u općoj uporabi u vlasništvu JLS na čijem se području nalaze prema članku 101. . Zainteresirana osoba zaključuje da prema Zakonu o cestama („Narodne novine“ broj: 84/11. – 92/14.) ulaze u kategoriju nerazvrstanih cesta prema članku 98. Zakona o cestama („Narodne novine“ broj: 84/11.), dio su ukupnosti javnih cesta koje su postojale na području Republike Hrvatske u trenutku stupanja na snagu Zakona o cestama iz 2009. i koje su u to vrijeme, prema odredbi članka 1. Zakona o javnim cestama iz 2009. godine sve bile u vlasništvu Republike Hrvatske kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (od 2009. godine) a prije toga u nevlasničkom režimu općeg dobra i kao takve upisane u zemljišnim knjigama (kao opće dobro – javne ceste). Time je prema mišljenju zainteresirane osobe učinjen normativni prijenos vlasništva dijela javnih – postojećih cesta u ceste koje imaju status nerazvrstanih cesta, a time i pravna obilježja pravno različita od onih cesta koje zadržavaju status javnih (razvrstanih) cesta. Stoga provedba zemljišnoknjižnog upisa uknjižbe nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu JLS je samo deklaratornog značenja, već prema tome što vlasništvo nerazvrstanih cesta proizlazi iz samog zakona i smatra se vlasništvom JLS-a neovisno od postojećeg upisa nekretnina u zemljišne knjige prema člancima 131. do 133. Zakona o cestama, pa tako i kada je za nerazvrstanu cestu proveden upis općeg dobra – javne ceste prema Zakonu o javnom uređenju cesta kao općeg dobra u razdoblju od 1990. do 2009. godine. Odredbama Zakona o cestama (članak 131. do 133.) usklađuje se faktično i zemljišnoknjižno stanje nekretnina koje su u naravi ceste, a ove odredbe odnose se na nekretnine na kojima se pravo vlasništva subjekata javnog prava stječe „ex lege“, pa akt upisa u zemljišne knjige takvog stjecanja nema konstitutivno značenje, kao što je naprotiv slučaj kod ostalih oblika stjecanja prava vlasništva na nekretnini. Stoga smatra da JLS nema obvezu uknjižiti svoje pravo vlasništva odnosno da izostanak uknjižbe ne znači na vlasništvo nisu stekli pri čemu se poziva na odluku Ustavnog suda RH-a U-I-6326/11 i dr. od 7. veljače 2017. godine.

Odlučnim smatra i odredbe članka 132. i 133. Zakona o cestama prema kojima se nerazvrstane ceste upisuju kao javno dobro u općoj uporabi te kao neotudivo vlasništvo JLS na čijem se području nalaze neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe, što uključuje i eventualno postojeći upis Republike Hrvatske ili bilo koji upis nekog drugog knjižnog prednika. U tom smislu za ocjenu vlasništva nerazvrstane ceste (kao vlasništvo JLS-a) nije odlučno to što stvarno stanje nije usklađeno sa zemljišnoknjižnim, što vrijedi bez iznimke i za upis ceste kao općeg dobra – javne ceste koja je stvarno nerazvrstana cesta. Za javne ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“ broj: 84/11.), za koje je izrađena snimka izvedenog stanja i koje su evidentirane u

katastru, upisat će se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišne knjige, a upis će provesti zemljišnoknjižni sud po službenoj dužnosti temeljem Odluke iz članka 7. stavka 2. i prijavnog lista sa snimkom izvedenog stanja, koje zemljišnoknjižnom sudu dostavlja tijelo nadležno za katastar, dok one izgrađene do stupanja na snagu ovog Zakona, a koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njegovo pravo stanje, evidentiraju se u katastru temeljem odluke iz članka 7. stavka 2. i geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a koji pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja pravna osoba koja upravlja javnom cestom, a upis će provesti zemljišnoknjižni sud po službenoj dužnosti i na način propisan za javne ceste evidentirane u katastru (članak 124. Zakona o cestama).

Zainteresirana osoba navodi odredbe ZOV-a u odnosu na nekretnine za koje je proveden upis društvenog vlasništva i općenarodne imovine te ZZK-a, u odnosu na javna dobra, kao i ZKG-a, u odnosu na „upravitelje općeg dobra“, te navodi članak 107. Zakona o cestama koji određuje da se upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo ako tim zakonom nije propisano drukčije.

Tvrđnju tužitelja prema kojoj je pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, zainteresirana osoba smatra pogrešnom, jer je prema iznijetom u odgovoru detaljno obrazložila na temelju kojih to zakona i zašto općini pripada po sili zakona pravo vlasništva odnosno upravljanja tim nekretninama. Tužitelj je taj koji zanemaruje pravo faktično stanje na terenu, te Općina od samog osnivanja HT-a kao trgovačkog društva, dakle dugi niz godina ne plaća nikakvu naknadu za korištenje nekretnina, bilo kao naknadu za pravo služnosti kao niti naknadu za pravo puta, već naprotiv cijelo vrijeme ostvaruje golemu nepripadnu financijsku dobit. Pobijanim rješenjem određena je godišnja naknada za općinu, pa kad se uzme u obzir institut zastare na novčano potraživanje (zastarni rok od pet godina), proizlazi da tužitelj već desetke godina besplatno koristi nekretnine JLS-a a JLS se nikada neće moći naplatiti za protekle godine. Spominje posebno da tužitelj prilikom naplate računa za telekomunikacijske usluge obračunava i naknadu za pravo puta koju naknadu po plaćanju računa od korisnika zadržava i na taj način zakonito ostvaruje ekstra profit. Također tužitelj iznajmljuje infrastrukturu drugim operatorima ostvarujući naknadu, a prilikom izdavanja računa i obračunavanja naknade za pravo puta, kao i prilikom iznajmljivanja infrastrukture drugim operatorima ne čini razliku između mreže koja prolazi kroz knjižno odnosno vanknjižno vlasništvo Općine, već te naknade odnosno zakupnine naplaćuje u jednakim iznosima.

Zainteresirana osoba zaključuje da je Općina vlasnik i upravitelj svih nekretnina navedenih u pobijanom rješenju po sili zakona, bez iznimke, pa osnovanost svog zahtjeva nalazi u primjeni već navedenih odredaba Zakona.

Smatrajući osporeno rješenje zakonitim predlaže sudu odbiti tužbu uz naknadu troška postupka.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja (članak 55. stavak 3. Zakona ZUS-a) 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.

Iz razloga što je sud odlučio o tužbenom zahtjevu, nije razmatrao prijedlog za odgodom izvršenja osporenog rješenja.

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

Iz iznesenih razloga Sud ocjenjuje da je u upravnom postupku činjenično stanje pogrešno i nepotpuno utvrđeno te je tuženik pogrešno primijenio mjerodavno materijalno pravo pa će u postupku nakon ove presude tuženik otkloniti navedene nedostatke i novim rješenjem odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe u skladu s naprijed iznesenim pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda (članak 81. ZUS-a).

Zbog svega navedenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a presuđeno je kao u izreci.

U Zagrebu 31. kolovoza 2017.

Predsjednica vijeća

Lidija Vukičević, v.r.

Za točnost otkrivanja - ovlašten službenik

Tanja Nemčić



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno: 4.10.2017. 9:25:50	
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.
034-07/17-01/48	-04
Urudžbeni broj:	Pril. Vrij.
437-17-3	Spis 0



d1982175

