



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

Poslovni broj: UsII-80/17-5

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević 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 Breznički Hum, Breznički Hum Breznički Hum 4, koju zastupa opunomoćenica , radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj dana 31. kolovoza 2017.

presudio je

- I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, KLASA: UP/I-344-03/16-11/54, URBROJ: 376-10-17-14 od 27. ožujka 2017.
- II. Nalaže se tuženiku da donese odluku o zahtjevu zainteresirane osobe.
- III. Ova presuda će se objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem se utvrđuje da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama k.o. Butkovec, k.o. Šćepanje i k.o. Viničino, koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom Općine Breznički Hum te mu se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (točka I. izreke). Nadalje se utvrđuje visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. izreke u iznosu 18.122,16 kn godišnje (točka II. izreke), tužitelj se obvezuje u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja početi plaćati naknadu iz točke II. rješenja (točka III. izreke) te u roku od 30 dana dostaviti tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta (točka IV. izreke).

Tužitelj u tužbi ističe kako je upravni postupak pokrenut u povodu zahtjeva zainteresirane osobe, Općine Breznički Hum, 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 predmetnog zahtjeva tuženik je pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje od 26. 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 sklapanjem ugovora o služnosti za nekretnine

zainteresirane osobe na kojima je položena EKI tužitelja (iako tuženik nema ovlasti nalogati sklapanje ugovora o služnosti niti određivati njegov sadržaj koji ovisi isključivo o postojanju suglasnosti volja ugovornih stranaka). Osim toga, tužitelj sa zainteresiranom osobom već ima uređene odnose ugovorom o osnivanju prava služnosti na javnim površinama od 11. srpnja 2012. (dalje: ugovor o služnosti), koji nikada nije raskinut. Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio mu tražene podatke. Osporenim rješenjem pogrešno je primijenjeno materijalno pravo odnosno odredba članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“ 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14., dalje: ZEK) jer je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi za niz nekretnina koje se ne nalaze u njezinom vlasništvu niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem. Od 74 čestice koje su navedene u Tablici 1 iz Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“ 152/11. i 151/14., dalje: Pravilnik), zainteresirana osoba je vlasnik odnosno upravitelj njih četiri. Poziva se na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.) prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili u javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva. Zaključuje kako zainteresirana osoba ničim nije dokazala vlasništvo ili upravljanje svim česticama obuhvaćenim osporenim rješenjem, a tuženik joj je priznao vlasništvo odnosno upravljanje nekretninama premda to ne proizlazi iz zemljišnih knjiga i ulazi u sudsku nadležnost. Smatra da tuženik status upraviteljstva izjednačava s izvanknjižnim vlasništvom nekretnina. Ukazuje na razlike između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi, obrazlažući 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. Ističe kako 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-24/2016 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 obuhvaćenih rješenjem te se poziva na odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi („Narodne novine“ 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak, dalje: ZLP(R)S), 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.). Smatra da su povrijeđena pravila postupka jer se ovaj postupak nije mogao voditi s obzirom na postojanje ugovora o služnosti. Daljnje povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika da se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu koji je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Nadalje smatra da je izreka pobijanog rješenja nejasna odnosno protivna odredbi članka 98. stavka 3. ZUP-a i u proturječnosti s obrazloženjem. Predlaže Sudu da usvoji tužbeni zahtjev.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako ugovor o služnosti od 11. srpnja 2012. na koji se tužitelj poziva više ne važi, jer je sklopljen za razdoblje od 11. srpnja 2012. do 31. prosinca 2014. te su se za razdoblje od 1. siječnja 2015. stranke obvezale sklopiti novi ugovor o služnosti, što je izostalo. Zainteresirana osoba je upravo zbog nepostizanja dogovora s tužiteljem pokrenula postupak po članku 28. stavka 6. ZEK-a. Ističe 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. 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 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. Smatra kako 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 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 orto-foto 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. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu smatra da je rješenje od 26. veljače 2016. na koje se tužitelj poziva u tužbi, potpuno irelevantno u ovoj upravnoj stvari. Smatra neosnovanim tužbeni navod da su međusobni odnosi tužitelja i zainteresirane osobe uređeni ugovorom o služnosti, jer je isti prestao važiti s 31. prosinca 2014. Poziva se na odredbe istih zakona kao i tužitelj te navodi kako prema odredbama ZoC-a da bi se cesta (put) smatrala nerazvrstanom cestom nije potreban upis u zemljišne knjige, nego su to ceste koje se na dan stupanja na snagu tog zakona koriste za promet vozila, pristupačne su većem broju korisnika i nisu razvrstane kao javne ceste, neovisno o tome tko je naveden kao titular vlasništva. Zaključuje kako su takve ceste pod upravom jedinica lokalne samouprave. Također se poziva na odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“ 34/91) i ističe da je vlasnikom poljoprivrednog zemljišta određena Republika Hrvatska, dok su vlasnici drugih nekretnina unutar zaštićenih područja postale jedinice lokalne samouprave. Iz toga zaključuje da je zemljište koje nije bilo poljoprivredno, nego građevinsko postalo vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Poziva se i na odredbe odgovarajućih propisa o pretvorbi društvenog vlasništva te na odluke arbitražnih vijeća Komisije Vlade Republike Hrvatske za rješavanje sporova o pravima bivših općina. Smatra da je potvrda o nekretninama u vlasništvu i pod upravljanjem Općine, javna isprava, jer ju je izdala zainteresirana osoba kao javnopravno tijelo u granicama svoje nadležnosti pa ta potvrda obvezuje tuženika sukladno odredbi članka 60. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09., dalje: ZUP). Ukazuje da bi bez izdavanja potvrde o pravu puta mogle nastati nesagledive posljedice i za tužitelja, jer je tek izdavanjem potvrde osigurao pristup EKI. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev kao neosnovan odbije.

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.

Prije svega, neosnovan je tužbeni prigovor kako s obzirom na postojanje ugovora o služnosti nisu bili ispunjeni uvjeti za vođenje ovog upravnog postupka. Osnovano s tim u vezi tuženik navodi kako ugovor o služnosti od 11. srpnja 2012. na koji se tužitelj poziva više ne važi, jer iz preslika tog ugovora dostavljenog uz tužbu proizlazi da je sklopljen za razdoblje do 31. prosinca 2014. (članak 13. ugovora), dok je upravni postupak u kojem je doneseno osporeno rješenje pokrenut u povodu zahtjeva zainteresirane osobe od 15. veljače 2016.

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, a neosnovano je 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 faktično, nego upisano zemljišnoknjižno 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 izgradio EKI, a ako je EKI izgrađena na općem dobru onda prema upravitelju tog općeg dobra. Utvrđenjem tuženika prema kojem je zainteresirana osoba vlasnik odnosno upravitelj nekretnina koje su u vlasništvu odnosno pod upravom drugih osoba, tuženik je tim osobama uskratio pravo na naknadu za pravo puta u postupku koji je proveden bez znanja i sudjelovanja tih osoba. Shvaćanjem tuženika tužitelj bi mogao biti doveden u situaciju da spornu naknadu ujedno mora plaćati i ovlašteniku na nekretnini koji bi svoj status dokazao primjerice zemljišnoknjižnim 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 su donesene u primjeni drugog materijalnog prava te je neosnovan prigovor tuženika da je plaćanje naknade za pravo puta nužno da bi tužitelj kao infrastrukturni operator u obavljao poslove koji su potrebni radi osiguranja cjelovitosti i sigurnosti EKI.

Neosnovan je prigovor zainteresirane osobe kako je potvrda o nekretninama u njezinom u vlasništvu i pod njezinim upravljanjem (potvrda od 16. ožujka 2017. prileži spisu), javna isprava koja obvezuje tuženika. Prije svega treba reći da zainteresirana osoba u ovoj upravnoj stvari sudjeluje kao pravna osoba (članak 9. ZLP(R)S-a); jedinica lokalne samouprave koja dokazuje da je nositelj prava na nekretninama koje su predmet spora, a ne kao javnopravno tijelo koje odlučuje u upravnoj stvari. Potvrdu na koju se zainteresirana osoba poziva u odgovoru na tužbu, izdao je općinski načelnik kao izvršno tijelo zainteresirane osobe koje sukladno odredbi članka 48. stavka 1. točke 4. ZLP(R)S-a upravlja nekretninama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Na temelju odredbi članaka 159. i 160. ZUP-a potvrde izdaju javnopravna tijela o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju (ustanovljenu na temelju propisa) i te su potvrde javne isprave, ali potvrde izdaju i o činjenicama o kojima ne vode takvu evidenciju, kada je to zakonom propisano pri čemu potonje ne obvezuju javnopravno tijelo kojemu su podnesene kao dokaz.

Iz navedenih razloga Sud ocjenjuje da je tuženik pogrešno primijenio mjerodavno materijalno pravo te je u upravnom postupku činjenično stanje pogrešno i nepotpuno utvrđeno 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.

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno: 4.10.2017. 8:51:43		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.	
034-07/17-01/46	-04	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
437-17-3	Sps	0



d1982123

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.

Za točnost otpremak ovlaštení službenik



