



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

Poslovni broj: UsII-132/17-6

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Ivica Kujundžića i Senke Orlić-Zaninović, članova vijeća, te više sudske savjetnice zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg, temeljem generalne punomoći broj: Su-511/213, zastupa dipl.iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 8, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Lećevice, koju zastupa opunomoćenica odvjetnica iz Rijeke, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 13. prosinca 2017.

presudio je

I. Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/17-11/121, urbroj: 376-10-17-17 od 17. svibnja 2017. i predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.

II. Ova presuda objavit će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom zahtjeva Općine Lećevice, ovdje zainteresirane osobe, utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na tim rješenjem navedenim nekretninama k.o. Divojevići, k.o. Kladnjice, k.o. Lećevice i k.o. Radošić, a koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom zainteresirane osobe te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (točka I. izreke), uz utvrđenje da visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja iznosi 235.051,61 kn godišnje (točka II. izreke).

Tužitelj je protiv osporenog rješenja podnio tužbu zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava, te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U opširnoj tužbi, tužitelj u bitnom ističe kako je dana 27. veljače 2017. tuženik zaprimio zahtjev zainteresirane osobe za pokretanjem postupka utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje u tekstu: EKI), izgrađenu na opisanim nekretninama, a sve u smislu članka 5. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“, broj 152/11. i 151/14.-dalje: Pravilnik), te članka 28. i 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama („Narodne novine“, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14.-dalje: ZEK), a po kojima je

odlučeno ovdje osporenim rješenjem. Pogrešnu primjenu materijalnog prava tužitelj nalazi u tomu što je pobijanim rješenjem tuženik priznao zainteresiranoj osobi pravo vlasništva i upravljanja, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za niz čestica koje se ne nalaze niti u njezinom vlasništvu, niti pod njezinim upravljanjem, što proizlazi i iz Tablice 1 i iz zemljišno-knjižnih izvadaka koji su bili temelj za izdavanje potvrde o pravu puta, čime je počinjena povreda članka 28. stavka 4. ZEK-a. Osvrće se na upise za koje su kao vlasnici navedene fizičke i pravne osobe, te na upise pod nazivom „javno dobro“ te koji se vode kao „općenarodna imovina“, pri čemu se poziva i na 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. i 152/14.), zaključujući kako zainteresirana osoba, sukladno članku 5. stavku 1. Pravilnika, nije dokazala da je upravitelj općeg dobra odnosno vlasnik svih čestica obuhvaćenih osporenim rješenjem. S tim u vezi tužitelj ističe kako je tuženik na njega prebacio teret dokazivanja vlasništva/upraviteljstva zainteresirane osobe, umjesto da je od zainteresirane osobe zatražio dostavu odgovarajućih dokaza da je vlasnik/upravitelj predmetnih nekretnina, pri čemu smatra kako zainteresirana osoba mora biti upisana u zemljišne knjige kao vlasnik nekretnina ili upravitelj općeg dobra da bi se smatrala ovlaštenikom naknade za pravo puta na opisanim česticama. Dalje u tužbi tužitelj naglašava razliku između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi, zaključujući kako prema trenutno važećim propisima tuženik nije imao pravne osnove obvezivati ga na plaćanje naknade za pravo puta za one nekretnine koje imaju status javnog dobra u općoj uporabi, već samo za nekretnine sa statusom općeg dobra, a kojim upravlja Republika Hrvatska, a ne zainteresirana osoba. Dodaje da, suprotno stavu tuženika, potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže, jer iz odredbe članka 25. stavka 1. ZEK-a ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko-pravnih odnosa između tužitelja i zainteresirane osobe bila pretpostavka za sigurnu uporabu mreže, cjelovitost mreže i međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga. Stoga se samim neplaćanjem naknade ne narušava kakvoća usluge niti se omogućava međusobno prisluškivanje korisnika. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje tužitelj nalazi u tomu što je, zbog pogrešne primjene materijalnog prava, izveden pogrešan zaključak da bi zainteresirana osoba bila vlasnik/upravitelj svih čestica obuhvaćenih osporenim rješenjem, jer isto ne proizlazi iz zemljišnih knjiga, niti iz Tablice 1 koja je sastavni dio rješenja. Ukazuje i na pogrešnu primjenu Zakona o cestama („Narodne novine“, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) te Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 147/14.), zbog čega je također činjenično stanje u vezi vlasničkopravnog režima predmetnih čestica ostalo nepotpuno i pogrešno utvrđeno. Na kraju, tužitelj upire i na bitnu povredu pravila postupka počinjenu zbog toga što tuženik nije utvrdio pravo stanje stvari, čime je povrijedio načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.). Slijedom svih navoda iznesenih u tužbi, tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje tuženika.

Tuženik, u iscrpnom odgovoru na tužbu, u bitnom navodi kako tužitelj osporava rješenje zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja te povrede pravila postupka, međutim, suština tužiteljevog zahtjeva svodi se samo na pravno pitanje postojanja obveze tužitelja na plaćanje jedinici lokalne samouprave naknade za pravo puta i za one nekretnine na kojima jedinica lokalne samouprave nije upisana u zemljišne knjige kao vlasnik, ali njima faktično upravlja i nad njima ostvaruje vlasnička prava temeljem posebnih propisa. Ističe kako je, već u osporenim rješenju, detaljno

obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba, u svrhu primjene članka 28. ZEK-a, treba smatrati vlasnikom tih nekretnina i zbog čega joj pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama, a koji stav proizlazi iz posebnih propisa, osobito Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o cestama, kao i iz pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima na koje se tuženik poziva u nastavku odgovora na tužbu. Pri tomu ukazuje na izrijekom navedene odluke ovog Suda te Ustavnog suda Republike Hrvatske, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Županijskog suda u Dubrovniku i Županijskog suda u Varaždinu, a prema kojima u odnosu na javne ceste i druga javna dobra u općoj uporabi nije relevantno zemljišno-knjižno stanje nekretnina, već faktično stanje na terenu. U odnosu na tužiteljev argument kako potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže, tuženik se poziva na praksu ovoga Suda (presuda broj: Us-11646/2010), te navodi da je uzročnu vezu između potvrde o pravu puta i sigurnosti i cjelovitosti mreže jasno obrazložio u osporenom rješenju. Tuženik nadalje smatra da prigovori o pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju nisu činjenične, već isključivo pravne naravi. Ističe da je ispravno utvrdio činjenično stanje, jer je pravilno identificirao sve nekretnine nad kojima zainteresirana osoba ostvaruje vlasnička prava, koja istu legitimiraju kao nositelja prava na naknadu za tužiteljevo pravo puta istovremeno ga obvezujući da tužitelju omogući nesmetano ostvarivanje tog prava. Pri tomu tuženik dodaje kako u slučajevima kada postojeći upisi vlasništva u zemljišnoj knjizi glase na fizičke ili pravne osobe, a u naravi je „faktično“ stanje drukčije, sudska praksa potvrđuje da nije odlučno zemljišno-knjižno stanje nekretnine, već faktično stanje „na terenu/u naravi“, budući se prema faktičnom stanju po sili zakona moraju utvrđivati i činjenice. Opširno navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje na zakonu utemeljeno, tuženik predlaže ovom Sudu tužbu tužitelja odbiti kao neosnovanu.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, u cijelosti osporava tužbene navode u bitnom ističući da ju je tuženik proglasio vlasnikom i upraviteljem onih nekretnina za koje je to određeno posebnim zakonima, pored ostalih, Zakonom o cestama, Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakonom o komunalnom gospodarstvu, Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, te Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, a uzimajući pritom u obzir i potvrdu o nekretninama u vlasništvu i pod upravljanjem zainteresirane osobe. Naglašava kako, da bi se cesta (put) smatrala nerazvrstanom cestom, nije potrebno da bude upisana u zemljišnim knjigama kao nerazvrstana cesta, već prema samom zakonu, ceste koje se na dan stupanja na snagu Zakona o cestama (28. srpnja 2011.) koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu Zakona o cestama, postaju nerazvrstane ceste, neovisno o tome tko je naveden kao titular prava vlasništva. Upućuje i na odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu koje uređuju pravo upravljanja jedinica lokalne samouprave na određenim vrstama nekretnina (primjerice, na trgovima, parkovima, dječjim igralištima, javnim prometnim površinama i sl.), iz čega se može zaključiti da su jedinice lokalne samouprave, kao ovlaštenici prava upravljanja tim nekretninama, ovlaštenici naknade za pravo puta u smislu ZEK-a. Zainteresirana osoba, nadalje, ukazuje i na Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, na temelju kojega su jedinice lokalne samouprave postale vlasnici zgrada na kojima su pravo korištenja i raspolaganja imale bivše općine. Poziva se i na članak 360. stavak 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kojim je provedena pretvorba prava korištenja i raspolaganja bivših općina na nekretninama u društvenom vlasništvu. Ističe da potvrda o nekretninama u vlasništvu i pod upravljanjem zainteresirane osobe, koju je izdala zainteresirana osoba, ima snagu javne isprave budući da ju je zainteresirana osoba, kao javnopravno tijelo, izdala u

granicama svojih ovlasti. Prema članku 60. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku, javne isprave dokazuju ono što se njima potvrđuje ili utvrđuje. Oспорava i tvrdnju tužitelja kako ZEK ne uspostavlja pravo na naknadu za pravo puta za nekretnine koje imaju status javnog dobra u općoj uporabi budući da su po samom zakonu jedinice lokalne samouprave postale vlasnici nekih nekretnina u statusu javnog dobra u općoj uporabi pa već samo zbog toga navedena tvrdnja tužitelja nije točna. Pored toga, smatra da postoje određene nekretnine koje imaju status općih dobara, iako nije riječ o pomorskom dobru, niti o javnim cestama te da tim dobrima upravljaju jedinice lokalne samouprave. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje zakonito, zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev tužitelja odbiti u cijelosti kao neosnovan.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Odlučujući o tužbi u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da je osporenim rješenjem povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Naime, osporenim rješenjem odlučeno je o zahtjevu zainteresirane osobe, kojeg je ista utemeljila na odredbi članka 5. Pravilnika te članka 28. i 29. ZEK-a.

Odredbom članka 5. stavka 1. Pravilnika propisano je da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred HAKOM-om pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI iz članka 2. stavka 1. ovog Pravilnika pri čemu upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ima pravo odabrati hoće li se visina naknade za pravo puta odrediti na način kako je to određeno stavcima 1. ili 5. članka 7. ovog Pravilnika. Prema stavku 2. citirane odredbe Pravilnika, po utvrđivanju infrastrukturnog operatora temeljem članka 2. ovog Pravilnika i visine naknade za pravo puta, HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru. Navedenu potvrdu, sukladno stavku 3. ove odredbe, HAKOM neće izdati ako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ugovore korištenje općeg dobra ili vlastitih nekretnina s infrastrukturnim operatorom putem drugih važećih propisa.

Odredbom pak 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. ovog Zakona, te utvrđivanje visine naknade za pravo puta.

Prema odredbi članka 27. stavka 1. ZEK-a, operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske što obuhvaća 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.

Dakle, citirani propisi daju upravitelju općeg dobra i vlasniku nekretnina pravo da od tuženika traži utvrđivanje infrastrukturnog operatora EKI koja je izgrađena na tim nekretninama i utvrđivanje visine naknade za pravo puta pa tako i u odnosu na nekretnine sa statusom javnog dobra u općoj uporabi, jer iste potpadaju pod vlasničkopravni režim. S obzirom na navedeno, takav zahtjev treba biti potkrijepljen dokazom o vlasništvu nekretnine odnosno dokazom iz kojeg proizlazi da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra, čemu ovdje nije udovoljeno.

Naime, u provedenom postupku tuženik je utvrdio nekretnine na kojima tužitelj ima izgrađenu EKI, ali je sve te nekretnine podveo pod vlasništvo odnosno upravu zainteresirane osobe, iako za takav zaključak nema podloge u dokazima koji prileže spisu. Štoviše, takav zaključak protivan je podacima sadržanim u priloženoj Tablici 1, iz kojih proizlazi da su na pojedinim nekretninama upisani drugi vlasnici (fizičke i pravne osobe), dok u odnosu na dio

nekretnina, koje prema istoj Tablici predstavljaju primjerice općenarodnu imovinu, nisu upisani nikakvi podaci iz kojih bi bio razvidan njihov vlasničkopravni režim.

Stoga ovaj Sud nalazi osnovanim prigovore tužitelja prema kojima sve nekretnine navedene u izreci osporenog rješenja nisu u vlasništvu, odnosno pod upravom zainteresirane osobe, jer isto ne proizlazi iz dokaza koji prileže svezu spisa. Naime, i po ocjeni ovog Suda, faktično stanje nije mjerodavno u postupku kojeg tuženik provodi po zahtjevu u smislu odredbe članka 28. stavka 6. ZEK-a, jer ova odredba ovlašćuje isključivo vlasnika nekretnine, odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđenja infrastrukturnog operatora, a time i na utvrđivanje visine naknade za pravo puta koju je infrastrukturni operator dužan plaćati. Dakle, obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta postoji isključivo prema vlasniku nekretnine na kojoj je izgradio EKI, odnosno ako je EKI izgrađena na općem dobru, onda prema upravitelju tog općeg dobra. Pri tomu nije od utjecaja pozivanje tuženika na stajališta koja su ovaj i drugi sudovi izrazili u odlukama koje se ne odnose na utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, niti na izdavanje potvrde o pravu puta.

Nadalje, nije na zakonu utemeljeno ni stajalište 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. Naime, bez nesmetanog pristupa EKI, tužitelj ne može osigurati cjelovitost i sigurnost kako svoje mreže i mreža ostalih operatora korisnika koji su s njom povezani, tako i opći interes Republike Hrvatske. Stoga plaćanje naknade za pravo puta, koja čini teret na nekretninama na kojima je izgrađena EKI, ne može utjecati na obveze tužitelja koje ima kao infrastrukturni operator u obavljanju poslova potrebnih radi osiguranja cjelovitosti i sigurnosti EKI.

Kraj takvog stanja stvari, Sud nalazi osnovanim tužbeni zahtjev tužitelja, radi čega je osporeno rješenje poništio i predmet vratio na ponovni postupak u kojem će tuženik utvrditi nekretnine za koje zainteresirana osoba ima pravo na naknadu za pravo puta, te na temelju utvrđenih činjenica donijeti novo, na zakonu utemeljeno rješenje.

Objava ove presude temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. ZEK-a.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 13. prosinca 2017.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost otpisavka - ovlaštenu službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	13.2.2018. 9:42:55		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
024-07/17-01/79	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spla	0	



