



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

Poslovni broj: UsII-74/17-5

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Slavice Marić-Okičić i Biserke Kalauz, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika [redacted] zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa opunomoćenica [redacted] dipl. iur. putem generalne punomoći broj: Su-511/2013, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9 i 10, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Bale, Trg Tomaso Bembo 1, Bale, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 15. veljače 2018.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/299, urbroj: 376-10-17-12 od 20. ožujka 2017.

II. Ova presuda objavit će se u „Narodnim novinama“.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na nekretninama navedenim u točki I izreke, sve u k.o. Bale, a koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Bale te se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (I točka izreke). Pod točkom II i III izreke rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta u iznosu od 55.649,07 kn godišnje i nalaže tužitelju da u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta počne zainteresiranoj osobi Općine Bale plaćati utvrđenu naknadu uz obvezu dostave tuženiku dokaza o izvršenoj uplati.

Tužitelj je protiv citiranog rješenja podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi opisuje postupanje tuženika u postupku po zahtjevu zainteresirane osobe Općine Bale od 27. rujna 2016., kao vlasnika, korisnika i upravitelja dobra na nekretninama na njenom području, za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (u daljnjem tekstu: EKI), odnosno reguliranje imovinsko pravnih odnosa te s tim u svezi isplate odgovarajuće naknade za elektroničku komunikacijsku mrežu, elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu

sagrađenu na tim 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). Navodi da je tijekom postupka tuženik donio rješenje 5. listopada 2016. i zaključak 1. veljače 2017., po kojima je on postupio i dostavio sve tražene podatke. Ističe da je osporenim rješenjem tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Općine Bale niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem, čime je povrijeđena odredba članka 28. stavka 4. ZEK-a. Navodi da se usporedbom popisa nekretnina iz točke I. izreke osporenog rješenja i podataka iz Tablice 1, koja je sastavni dio tog rješenja može utvrditi da su rješenjem obuhvaćene nekretnine koje se ne nalaze u vlasništvu ili pod upravom zainteresirane osobe, već se u zemljišnim knjigama vode kao opće dobro – javna cesta. S obzirom da su opća dobra dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu niti jedne osobe, nego su na uporabi svih i da sukladno članku 3. stavku 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" broj: 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 76/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14. – dalje: ZV) općim dobrima upravlja Republika Hrvatska, a ne općine, te da su javne ceste sukladno članku 3. Zakona o cestama ("Narodne novine" broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, smatra da je izreka rješenja u suprotnosti sa Tablicom 1, jer je tuženik donio rješenje protivno stanju u zemljišnim knjigama, koje je mjerodavno i dokumentaciji dostavljenoj od strane tužitelja, bez valjanih dokaza te je izvan svoje nadležnosti priznao pravo vlasništva odnosno upravljanja zainteresiranoj osobi. Ističe da iz potvrde o pravu puta broj: 8329 proizlazi da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga, koje stanje međutim ne odgovara onom utvrđenom u točki I izreke osporenog rješenja, pa je stoga tuženik postupio protivno odredbi članka 28. stavka 4. ZEK-a i članka 5. stavka 1. Pravilnika. Navodi da je tuženik tijekom postupka teret dokazivanja vlasništva prebacivao na tužitelja i to dijelom postupajući u okviru inspeksijskog nadzora, iako taj postupak nije bio ovlašten voditi jer još uvijek nije postojala potvrda o pravu puta. Navodi da se tuženik samo načelno poziva na određene zakone poput ZV-a, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakona o cestama i Zakona o komunalnom gospodarstvu, ali da ne obrazlaže na koji način je izveo zaključak da se baš konkretne sporne čestice nalaze u takvom statusu da bi bile prenesene na općinu po sili zakona, te da je iz nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak da bi općina bila vlasnik ili upravitelj svih čestica obuhvaćenih rješenjem. Ističe nadalje da potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže te da se radi o promašenoj primjeni i tumačenju članka 5. stavka 4. točke 6. ZEK-a u vezi s člankom 25. ZEK-a koji kao opće pravilo navodi da se uvjeti propisani tom odredbom ispunjavaju kroz gradnju, postavljanje i korištenje EKI-a na način da se ne narušava kakvoća usluge, niti omogućuje međusobno prisluškivanje korisnika usluga, pa iz te odredbe ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i općine bila pretpostavka za sigurnu uporabu mreže. Poziva se na odredbu članka 102. Zakona o cestama prema kojem postoji izričita obveza općina i gradova da usklade stvarno stanje sa zemljišno knjižnim stanjem. Smatra neosnovanim i zaključak tuženika da je popis nekretnina koje su vlasništvo općine ili kojima ona upravlja nesporan iz razloga što se

temelji na geodetskom elaboratu, jer taj elaborat koji je on izradio sukladno nalogu inspektora tuženika nema nikakove veze sa zaključkom da bi se time popis nekretnina smatrao nespornim glede vlasničkog statusa, koji je tijekom cijelog postupka upravo bio sporan. Smatra da je izreka rješenja nejasna i u proturječnosti sa Tablicom 1. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi.

Tuženik se u odgovoru na tužbu u cijelosti protivi tužbenim navodima. U bitnome navodi da je u osporenom rješenju detaljno iznio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba, u svrhu primjene članka 28. ZEK-a, treba smatrati vlasnikom spornih nekretnina i zbog čega joj pripada pravo na naknadu za pravo puta, a što proizlazi iz posebnih propisa, osobito Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o cestama te pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima. Tuženik upućuje na odluke ovoga Suda, te Ustavnog suda RH, Vrhovnog suda RH i tome shvaćanju sukladne odluke županijskih sudova, u kojima je izraženo stajalište da je zemljišnoknjižno stanje irelevantno kod nekretnina na kojima je pravo vlasništva stečeno po samom zakonu, već je u takvom slučaju odlučno faktično stanje, te ističe da stoga dužnost poznavanja izvanknjižnog stanja postoji u odnosu na nekretnine koje su po sili zakona prenesene u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, premda ona nije u zemljišnoj knjizi upisana kao vlasnik. Navodi da je prema odredbi članka 23. stavka 5. Zakona o zemljišnim knjigama u svezi s odredbom članka 35. stavka 8. ZV-a, jedinica lokalne samouprave vlasnik nekretnina koje leže na njezinom području, a u zemljišnim knjigama upisane su kao javno dobro, javno dobro u općoj uporabi i javno dobro u javnoj uporabi, ako u odnosu na te nekretnine nije kao vlasnik upisana Republika Hrvatska. Osporava tezu tužitelja da se pobijanim rješenjem miješaju pojmovi općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi odnosno pojmovi upravljanja i vlasništva, jer je kod spornih nekretnina jasno da je riječ o nekretninama u vlasništvu podnositelja zahtjeva, a time i postojanje uvjeta za postupanje po članku 28. stavku 4. ZEK-a. Smatra da tužitelj pogrešno navodi odredbu članka 25. ZEK-a kao jedino pravno relevantnu, jer uz nju tužitelj mora udovoljiti i drugim odredbama koje se odnose na sigurnost i cjelovitost mreže, kao što su obveze iz članka 99. ZEK-a i pripadajućeg Pravilnika o načinu i rokovima provedbe mjera zaštite sigurnosti i cjelovitosti mreža i usluga ("Narodne novine" broj: 109/12., 33/13., 126/13. i 67/16.), a da bi udovoljio tim odredbama i uopće mogao 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 samouprave. Ističe da taj fizički pristup tužitelj može ostvariti putem instituta građanskog prava, kao što je primjerice ugovor o služnosti, međutim kako 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. Nadalje tuženik citira i druge relevantne odredbe propisa koji se primjenjuju u konkretnom slučaju, navodeći da prigovori tužitelja nisu činjenične već isključivo pravne prirode, koji nisu osnovani. Opširno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje zakonito, odgovarajući pri tome na prigovore iznesene u tužbi, predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba Općina Bale u odgovoru na tužbu osporava tužbene navode u cijelosti. Ističe da je novelom Zakona o javnim cestama iz 2009. godine, na kojima je do tada

prema zakonodavstvu Republike Hrvatske postojao isključivi nevlasnički pravni režim (tzv. opće dobro), na javnim cestama uspostavljeno vlasništvo Republike Hrvatske te su do danas zadržale status javnog dobra u općoj uporabi, dok se Zakonom o cestama ("Narodne novine" broj: 84/11. i 92/14.) omogućuje uspostava vlasništva jedinica lokalne samouprave na dijelu javnih cesta (nerazvrstane ceste) koje su do stupanja na snagu toga Zakona bile u vlasništvu Republike Hrvatske, pri čemu se poziva na odredbu članka 131. toga Zakona. Navodi da je predstavničko tijelo Općine Bale sukladno članku 107. Zakona o cestama donijelo Odluku o nerazvrstanim cestama, te je u skladu s tom Odlukom donesena i odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Općine Bale, iz kojih je razvidno da su kč. nabrojene u točki IV tužbe nerazvrstane ceste. Ističe osim toga da prema pribavljenom očitovanju Hrvatskih autocesta d.o.o. Zagreb od 17. travnja 2013. i 16. travnja 2013. te Županijske uprave za ceste Istarske županije, Pazin od 29. travnja 2013., predmetne k.č. nisu javne ceste. S obzirom da su sporne nekretnine u naravi nerazvrstane ceste u vlasništvu Općine Bale, na koje se još nije uspjela uknjižiti, predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije.

Tužbeni zahtjev nije 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. toga Zakona 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. Prema odredbi članka 28. stavka 6. istog Zakona upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može od agencije tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora za EKI koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama iz članka 27. stavka 1. toga Zakona te utvrđivanje vrste naknade za pravo puta. Prema odredbi članka 27. stavka 1. navedenog Zakona operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje EKI na općem dobru, na nekretninama u vlasništvu RH i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba u skladu s tim Zakonom i posebnim propisima.

Tuženik je osporeno rješenje donio u povodu zahtjeva zainteresirane osobe podnesenog 27. rujna 2016. u smislu odredbe članka 5. stavka 1. Pravilnika, kojom je propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred HAKOM-om pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI iz članka 2. stavka 1. toga 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 stavicima 1. ili 5. članka 7. ovog Pravilnika. Prema stavku 2. citiranog članka Pravilnika, po utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru osim u slučaju ako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ugovore korištenje općeg dobra ili vlastitih nekretnina s infrastrukturnim operatorom putem drugih važećih propisa sukladno odredbi stavka 3. istog članka Pravilnika.

Iz odredaba ZEK-a, kao i citiranog Pravilnika proizlazi zaključak da zahtjev zainteresirane osobe treba biti potkrijepljen dokazom o vlasništvu nekretnina, odnosno dokazom iz kojega proizlazi da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra. U provedenom postupku tuženik je na temelju podataka i dokumenata, a koje Pravilnik propisuje odredbom članka 3., kao sastavni dio zahtjeva infrastrukturnog operatora u svrhu izdavanja potvrde o

pravu puta, koje je dostavio tužitelj, kao i spisu priložene dokumentacije zainteresirane osobe utvrdio na kojim nekretninama tužitelj ima izgrađenu EKI te je sve te nekretnine, koje se nalaze na administrativnom području Općine Bale, podveo pod vlasništvo, odnosno upravu te općine. Navedeno utvrđenje sukladno je podacima sadržanim u Tablici 1. koja je sastavni dio osporenog rješenja, a koja sadrži podatke o vlasniku odnosno upravitelju za svaku pojedinu nekretninu. Naime, uvidom u Tablicu Sud je utvrdio da je za nekretnine na koje se odnosi rješenje kao vlasnik/upravitelj upisana Općina Bale, a za dio nekretnina upisano je opće dobro – javna cesta. Tijekom postupka dostavljena je i potvrda zainteresirane osobe od 10. ožujka 2017. o katastarskim česticama u vlasništvu odnosno pod upravljanjem Općine Bale.

Prema mjerodavnim odredbama ZEK-a, naknada za pravo puta plaća se za korištenje EKI 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. Polazeći od toga, Sud ne prihvaća tužiteljev navod da je ZEK, propisujući plaćanje naknade za pravo puta upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine, isključio obvezu plaćanja naknade za nekretnine sa statusom javnog dobra u općoj uporabi. Razmatrajući navedene odredbe, kao cjeline u svjetlu ustavnog određenja prava vlasništva odnosno ograničenja prava vlasništva, kao i svrhe zbog koje je propisana naknada za pravo puta, Sud smatra da se obveza plaćanja te naknade odnosi na sve nekretnine na kojima je izgrađena EKI, neovisno o pravnom statusu tih nekretnina. S jedne strane, ZEK je izričito odredio plaćanje naknade za pravo puta za nekretnine sa statusom općeg dobra, dakle za nekretnine izvan vlasničkopravnog režima. S druge strane, sve ostale nekretnine, među kojima su i javna dobra u općoj uporabi, potpadaju pod vlasničko pravni režim, slijedom čega njihovom vlasniku pripada naknada za pravo puta. Stoga javna dobra u općoj uporabi nije moguće smatrati nekretninama koje ne bi potpadale pod članak 27. stavak 1. ZEK-a, kako to tužitelj smatra.

Nadalje, spisu prileži Odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Općine Bale od 8. siječnja 2014., donesena na temelju članka 1. Odluke o nerazvrstanim cestama Općine Bale („Službeni glasnik Općine Bale“, broj: 5/13.), kojoj je kao sastavni dio priložena tablica sa nazivima, oznakama i vrstama nerazvrstanih cesta na području te općine. U navedeni popis unesene su nekretnine odnosno kč. koje tužitelj ističe kao sporne u točki IV. tužbe. Iz priložene potvrde Županijske uprave za ceste, Istarske županije, klasa: 340-01/14-13/09, urbroj: 2163/1-12/02-09-14-4 od 28. ožujka 2014., razvidno je da sukladno Odluci o razvrstavanju javnih cesta ("Narodne novine" broj: 66/13.) i katastarskim planovima, navedene nekretnine nisu dio županijskih i lokalnih cesta u nadležnosti Županijske uprave za ceste, a iz priloženih očitovanja Hrvatskih autocesta d.o.o. proizlazi da iste ne predstavljaju državnu cestu odnosno nisu javne ceste.

S obzirom na navedeno, te imajući u vidu mjerodavne odredbe Zakona o cestama, na temelju kojeg je donesena Odluka o nerazvrstanim cestama Općine Bale, prigovori tužitelja izneseni u tužbi ne dovode u sumnju pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja u konkretnom slučaju. Naime, prema članku 101. stavku 1. Zakona o cestama, nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi, a prema članku 131. stavku 1. toga Zakona ceste koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu toga Zakona, postaju nerazvrstane

ceste. Nerazvrstana cesta upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave (članak 102. stavak 2. Zakona).

Kako prema stanju spisa i važećim propisima na koje se tuženik u obrazloženju osporenog rješenja osnovano poziva, proizlazi da je zainteresirana osoba zahtjev za izdavanje potvrde i određivanje naknade za pravo puta potkrijepila dokazima o vlasništvu nekretnina, premda za sve nekretnine nije u zemljišnim knjigama proveden upis vlasništva, prigovori tužitelja nisu osnovani niti od utjecaja na drugačije rješenje predmetne upravne stvari. Prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem donesenim na temelju pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i sukladno mjerodavnim odredbama ZEK-a i Pravilnika, nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Stoga je na temelju odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučeno kao pod točkom I. presude. Odluka pod točkom II. ove presude temelji se na odredbi članka 14. stavka 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

U Zagrebu 15. veljače 2018.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost ovjeka - ovlašten službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primijeno:	10.4.2018. 8:01:43		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/17-01/120	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spis	0	

