



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

Poslovni broj: UsII-88/17-9

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 i 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 Grada Buje, koju zastupa opunomoćenik odvjetnik iz Zagreba, 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-344-03/16-11/263, urbroj: 376-10-17-12 od 29. ožujka 2017. i predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.

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

III. Ova presuda objavit će se u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom zahtjeva Grada Buje, ovdje zainteresirane osobe, utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na tim rješenjem navedenim nekretninama k.o. Brdo, k.o. Buje, k.o. Kaštel, k.o. Krasica, k.o. Kršete, k.o. Kućibreg, k.o. Lovrečica, k.o. Merišće, k.o. Momjan, k.o. Savudrija i k.o. Triban, 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 221.157,61 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 15. srpnja 2016. tuženik zaprimio zahtjev zainteresirane osobe od 13. srpnja 2016., za pokretanjem postupka utvrđivanja tužitelja infrastrukturnim operatorom 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 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 pod nazivom „javno dobro“ te koji se vode kao „društveno vlasništvo“, odnosno „općenarodna imovina“ pri čemu se poziva i na članak 35. 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 donese rješenje o odgovornom učinku tužbe te 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 osporenom 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. U osvrtu na zahtjev za odgovornim učinkom tužbe, poziva se na odredbu članka 26. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), ističući da navedenu mjeru treba restriktivno tumačiti te da u konkretnom slučaju nisu kumulativno ispunjeni uvjeti da se takvom zahtjevu udovolji, jer izvršenjem osporenog rješenja neće nastati za tužitelja ogromna šteta koja bi se teško mogla popraviti, dok bi se odgoda izvršenja protivila javnom interesu. 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, smatra tužbene navode u cijelosti neosnovanim, te se u cijelosti protivi tužbi, tužbenom zahtjevu i činjenicama navedenim u istom, pri čemu vrlo iscrpno i detaljno ističe razloge zbog kojih tužbene navode smatra neosnovanim. U bitnom, smatra kako se vlasnikom nekretnine, osim vlasnika upisanog u zemljišnu knjigu, a suprotno shvaćanju tužitelja, ima smatrati i vlasnik kojemu vlasništvo proizlazi iz samog zakona. Jedinica lokalne samouprave pojavljuje se kao vlasnik nekretnine na temelju zakona, zbog čega se u konkretnom slučaju ima smatrati ovlaštenikom naknade za pravo puta. Također je jedinica lokalne samouprave ovlaštenik naknade za pravo puta i kao upravitelj općeg dobra kada u okviru obavljanja komunalne djelatnosti općim dobrom upravlja prema propisima koji uređuju komunalno gospodarstvo ili o općem dobru vodi brigu o zaštiti i održava na temelju propisa koji uređuje pomorsko dobro i morske luke. Nastavno se poziva na relevantne odredbe ZEK-a, Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Zakona o zemljišnim knjigama, nakon čega zaključuje kako se, u konkretnom slučaju, sve nekretnine za koje je u vlastovnici upisano javno dobro (putevi i vode), a koje nisu upisane na Republiku Hrvatsku, smatraju vlasništvom jedinice lokalne samouprave. Dalje, u odgovoru na tužbu zainteresirana osoba citira odredbe Zakona o cestama, ZEK-a i Zakona o komunalnom gospodarstvu iz kojih proizlazi ovlast jedinice lokalne samouprave, pa tako i zainteresirane

osobe, zahtijevati naknadu za pravo puta za nekretnine kojih je vlasnik na temelju zakona odnosno kojih je upravitelj općeg dobra. Iznoseći u nastavku odgovora opširno i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje na zakonu utemeljeno, zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev tužitelja odbiti, uz naknadu troška predmetnog postupka za sastav odgovora na tužbu.

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 stavicima 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 koje imaju status 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 i podacima sadržanim u priloženoj Tablici 1, iz kojih, pored ostalog, proizlazi da u odnosu na dio nekretnina, koje prema toj Tablici predstavljaju javno dobro, odnosno društveno vlasništvo, 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.

S obzirom na izloženo, Sud nije našao potrebnim rješenjem odlučiti o zahtjevu tužitelja za odgovornim učinkom tužbe, jer je u konkretnom slučaju odlučio o tužbenom zahtjevu, dok se u odnosu na zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova spora, napominje da prema odredbi članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima, stranke imaju pravo na troškove upravnog spora razmjerno uspjehu u sporu, radi čega je Sud odbio navedeni zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora.

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

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 13. prosinca 2017.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.

Za točnost opravka - ovlaštenu službenik



REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	13.2.2018. 9:55:34		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/17-01/54	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	Spis	0	



