



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

Poslovni broj: UsII-59/17-7

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg na temelju generalne punomoći, broj: Su-511/2013 zastupa opunomoćenica Irena Brezovečki dipl. iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe, Općine Cerovlje, Cerovlje 12, zastupana po načelniku Emilu Dausu, radi naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 12. srpnja 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/328, urbroj: 376-10-17-8 od 2. ožujka 2017. godine.

II. Ova će se presuda objaviti u Narodnim novinama.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika se utvrđuje da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na nekretninama u k.o. Belaj i dr., u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Cerovlje te se infrastrukturu operatoru 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 od 89.212,38 kn godišnje (točka II. izreke) te se tužitelj obvezuje zainteresiranoj osobi dostaviti preslik potvrde o pravu puta i Tablicu 1. koja se na istu odnosu u roku od 30 dana od zaprimanja tog rješenja i potvrde o pravu puta te se obvezuje početi plaćati naknadu iz točke 2. ovog rješenja, koja obveza se računa od dana izdavanja potvrde o pravu puta (točka III. izreke). Tužitelj je obvezan u roku 30 dana dostaviti tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta (točka IV. izreke).

Tužitelj u tužbi ističe da je 8. studenoga 2016. godine zaprimljen zahtjev Općine Cerovlje pri tuženiku za pokretanje postupka utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) izgrađenu na nekretninama u vlasništvu Općine, odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem, sve u smislu odredbe 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. ZEK-a. Tužitelj sukladno odredbi članka 26. stavak 2. ZUS-a predlaže da tužba ima odgodni učinak sve do pravomoćnog okončanja ovog spora iz razloga što je Općina proglašena vlasnikom i upraviteljem na česticama zemljišta koje, prema zemljišno-knjižnom stanju ne bi proizlazilo da bi se nalazilo u vlasništvu ili pod upravom općine. Naime, ističe da je tuženik priznao

pravo vlasništva i upravljanja Općini, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Općine, niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem, na taj način je tuženik Općinu proglasio vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta, za niz čestica za koje nije dokazano da se nalaze u njenom vlasništvu ili da bi bilo riječ o općim dobrima kojima bi upravljala Općina, koje postupanje je suprotno odredbi članka 28. stavak 4. ZEK-a koji propisuje obvezu infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine. Usporedbom popisa nekretnina iz točke 1. izreke osporenog rješenja i podataka iz Tablice 1. koja je sastavni dio rješenja moguće je utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene i one nekretnine za koje iz Tablice 1. te zemljišno-knjižnih izvadaka na temelju kojih je izdana potvrda o pravu puta uopće ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu Općine ili da bi se radilo o općim dobrima kojim upravlja Općina, već sasvim suprotno proizlazi da je riječ o nekretninama koje se u zemljišnim knjigama vode kao javno dobro bez naznake vlasnika ili upravitelja ili za koje su vlasnici ili upravitelji nepoznati. Poziva se na odredbu članka 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima napominjući da ako u zemljišnoj knjizi nije naveden vlasnik tada se iz istog niti ne može utvrditi u čijem je vlasništvu nekretnina. Tvrdi da je stoga sama izreka osporenog rješenja u suprotnosti s Tablicom 1. koja čini sastavni dio tog rješenja. Napominje da sam Pravilnik (članak 3. stavak 2. točka d.) u svrhu izdavanja potvrde o pravu puta predviđa dostavu izvoda iz zemljišnih knjiga, što nadalje znači da u konkretnom slučaju općina mora biti upisana kao vlasnik nekretnine ili upravitelj općeg dobra da bi se mogla smatrati ovlaštenikom naknade za pravo puta na tim česticama te je tuženik u smislu odredbe članka 28. stavak 4. i članka 5. stavak 1. Pravilnika bio ovlašten izdati potvrdu o pravu puta broj 8309 te 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. Općina se nije legitimirala u postupku, nije sukladno članku 5. stavak 1. Pravilnika dokazala da je upravitelj općeg dobra odnosno vlasnik svih čestica obuhvaćenih rješenjem. Napominje da je postupajući po zaključku tuženika dostavio između ostalog elaborat izrađen od strane geodeta za pravo puta, popunjenu Tablicu 1. iz Pravilnika za sve nekretnine za koje su geodeti identificirali prema stanju u zemljišnim knjigama da se nalaze u vlasništvu ili pod upravom općine te izvratke iz zemljišnih knjiga kao i podatke za sve ostale nekretnine na cjelokupnom administrativnom području Općine. Kako Općina nije ničim dokazala vlasništvo niti upravljanje za sve čestice obuhvaćene izrekom rješenja, to i dalje ostaje upitno iz koje dokumentacije je tuženik izveo zaključak, odnosno dokaz vlasništva i upravljanja Općine na navedenim česticama. Tužitelj se poziva i na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva budući se neki upisi i dalje vode kao društveno vlasništvo. 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 javnopравnih osoba, te kako iz mjerodavnih odredbi ZEK-a ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko-pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i zainteresirane osobe bila 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, poslovnog broja: Psp-24/2016 od 5. srpnja 2016. godine. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje nalazi u pogrešno utvrđenoj činjenici da bi zainteresirana osoba bila vlasnik odnosno upravitelj svih nekretnina obuhvaćenih rješenjem

pa se poziva na odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak), Zakon o cestama (Narodne novine, broj 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.-dalje: ZoC) te Zakon 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., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 36/15.). Povredu pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika po kojem se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu kojeg je izradio tužitelj, što je točno, ali navedeno ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Predlaže temeljem odredbe članka 26. stavak 2. ZUS-a donijeti rješenje kojim se odgađa izvršenje osporenog rješenja tuženika te potom uvažiti tužbeni zahtjev i poništiti rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je kao javnopravno tijelo, prema svojoj nadležnosti iz članka 12. stavak 1. točka 11. ZEK-a i zahtjeva Općine Cerovlje temeljem odredbe članka 28. stavak 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama, u vezi s člankom 28. stavak 4. i članka 5. stavak 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta utvrdio infrastrukturnog operatora na općem dobru i nekretninama u vlasništvu podnositelja zahtjeva, te je u tijeku postupka nesporno utvrdio na kojim se nekretninama na području podnositelja zahtjeva nalazi EKI tužitelja, te potom utvrdio koje su nekretnine u vlasništvu, odnosno pod upravom podnositelja zahtjeva i naposljetku izračunao visinu naknade koju tužitelj mora plaćati, kako bi nesmetano mogao ostvarivati svoje pravo puta. U odnosu na zahtjev tužitelja da se donese rješenje o odgovornom učinku tužbe, tuženik ističe da je mjerodavna odredba članka 26. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima prema kojoj je mogućnost uspostave odgovornog učinka tužbe iznimka od pravila prema kojem tužba nema odgovorni učinak, pa je stoga treba restriktivno tumačiti. Smatra da izvršenjem osporenog rješenja neće nastati ogromna šteta koja bi se teško mogla popraviti već će upravo neizvršenjem osporenog rješenja nastati prijetnja sigurnosti mreže, obzirom na probleme s neriješenim odnosima u vezi korištenja infrastrukture između tužitelja i podnositelja zahtjeva. Odgoda izvršenja bi bila suprotna javnom interesu. Ističe da je u osporenom rješenju iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se podnositelj zahtjeva treba u svrhu primjene članka 28. ZEK-a smatrati vlasnikom tih nekretnina i zbog čega mu pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Pravni stav tuženika proizlazi iz posebnih propisa u prvom redu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o komunalnom gospodarstvu te Zakona o cestama, ali i iz pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima. Poziva se na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu, broj: U-III-3387/2015 te predmet Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-2311/11, te presudu Županijskog suda u Dubrovniku, broj: Gž-1028/10. U odnosu na slučajeve u kojima u zemljišnoj knjizi jedinica lokalne samouprave nije upisana kao vlasnik, premda je vlasništvo stekla po samom zakonu se uglavnom odnose na slučajeve pretvorbe društvenog vlasništva u kojim se u zemljišnoj knjizi nalaze upisi društvenog vlasništva te upisi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja za korist bivših općina ili općinskih tijela upravljanja. Napominje da je društveno vlasništvo pretvoreno u privatno vlasništvo kroz niz propisa tijekom razdoblja prilagodbe novom ustavnopravnom uređenju pri čemu sukladno članku 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, broj 90/92.) općine, utemeljene Zakonom o područjima županija, gradova i općina RH preuzele nekretnine dotadašnjih općina čiji su sljedbenici, slijedom čega u slučajevima u kojima se u zemljišnoj knjizi nađu upisi društvenog vlasništva s upisanim pravom korištenja za korist prednika današnje općine iste upise treba uzeti i smatraju se upisima vlasništva sukladno članku 360. stavak 4. Zakona o vlasništvu. Ističe da čak i u slučajevima kada postojeći upisi vlasništva u zemljišnoj knjizi glase na fizičke ili pravne osobe, a u naravi „faktičko“ stanje

drugačije, sudska praksa potvrđuje da nije odlučno zemljišno-knjižno stanje nekretnine već faktičko stanje „na terenu i u naravi“ budući se prema faktičnom stanju po sili zakona moraju utvrđivati i činjenice. Ističe da se identifikacija nekretnina rješava na način određen pravilnikom putem elaborata te priložene tablice, a izgled i potreban sadržaj tablice definiran je odredbom članka 3. Pravilnika te se identifikacija nekretnina i kontrola zemljišnih upisa u odnosu na faktično stanje vrši koristeći digitalnu ortofoto kartu RH (DOF). Podnositelj zahtjeva identificirao je nekretnine, što je dostavljeno i tužitelju, a popis nekretnina temelji se ne geodetskom elaboratu koji je po zahtjevu tužitelja izradila ovlaštena geodetska kuća, a u tijeku postupka nije bio sporan. Predlaže odbiti tužbu kao neosnovanu.

Zainteresirana osoba Općina Cerovlje dostavila je odgovor na tužbu. Protivi se tužbi tužitelja u cijelosti ističući da je tužba usmjerena na štetu zainteresiranih kao jedinice lokalne samouprave te neosnovano osporava pravo i ovlaštenje zainteresiranih na upravljanje javnim resursima na području općine koje su zakonima dodijeljene u vlasništvo i na upravljanje općini. U cijelosti podržava stavove tuženika iz osporenog rješenja.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Rješenje tuženika doneseno je pozivom na odredbu članka 12. stavak 1. točka 11. i odredbu članka 28. stavak 6. Zakona o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14.).

Odredbom članka 12. stavak 1. točka 11. citiranog 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. stavak 6. istog Zakona proizlazi 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. stavak 1. tog Zakona te utvrđivanje visine naknade za pravo puta. Prema odredbi članka 27. stavak 1. Zakona operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području RH 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.

Iz spisa predmeta proizlazi da je osporeno rješenje doneseno temeljem zahtjeva zainteresirane osobe podnesenog 8. studenoga 2016. godine u smislu odredbe članka 5. stavak 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (Narodne novine, broj 152/11. i 151/14.) kojim je propisano da upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine može pred HAKOM-om pokrenuti postupak utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI iz članka 2. stavak 1. tog 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. i 5. članka 7. tog Pravilnika. Prema stavku 2. ovog članka Pravilnika po utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta i 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 (stavak 3.).

Nadalje, proizlazi da je tuženik od tužitelja tijekom postupka zatražio dostavljanje podataka koje Pravilnik propisuje u odredbi članka 3. kao sastavni dio zahtjeva infrastrukturnog operatora, a sve u svrhu izdavanja zatražene potvrde o pravu puta. Nadalje, Zakon o elektroničkim komunikacijama i Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta

propisuju ovlast upravitelju općeg dobra, odnosno vlasniku nekretnine da od tuženika tražiti utvrđivanje infrastrukturnog operatora EKI izgrađene na tim nekretninama i utvrđivanje visine naknade za pravo puta, međutim iz citiranih zakonskih odredbi proizlazi da ovakav zahtjev treba biti potkrijepljen dokazom o vlasništvu nekretnine ili dokazom iz kojeg proizlazi da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra. U postupku kojeg je proveo tuženik je utvrdio nekretnine na kojima tužitelj ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu te je sve te nekretnine podveo pod vlasništvo odnosno upravu zainteresirane osobe, a koje utvrđenje je prema ocjeni ovog Suda protivno podacima sadržanim u Tablici 1. koja je sastavni dio tog rješenja, koja Tablica sadrži podatke o vlasniku odnosno upravitelju za svaku pojedinu nekretninu. To nadalje znači da je izreka osporenog rješenja suprotna obrazloženju odnosno njezinim sastavnim dijelom (Tablica 1.).

Naime, iz Tablice 1. koja je priložena osporenom rješenju ne proizlazi da bi zainteresirana osoba bila vlasnik odnosno upravitelj svih nekretnina koje su obuhvaćene osporenim rješenjem, budući je na nekim nekretninama u rubrici vlasnik upisano: vlasnik nepoznat. Treba reći da je za pravilnu primjenu odredbe članka 28. stavak 6. ZEK-a odlučno utvrditi točan status ovlaštenika na nekretnini odgovarajućim dokazom iz kojeg proizlazi da je zainteresirana osoba vlasnik nekretnine ili upravitelj nekretnine koja je opće dobro. U tom smislu pogrešno tuženik smatra da je mjerodavno faktičko stanje za primjenu navedene zakonske odredbe, to stoga što bi takvim shvaćanjem tužitelj mogao biti doveden u situaciju da spornu naknadu ujedno mora plaćati i ovlašteniku na nekretnini koji bi svoj status dokazao npr. zemljišno-knjižnim izvatomk ili bi s druge strane to moglo dovesti do uskraćivanja naknade za pravo puta vlasnicima odnosno upraviteljima nekretnine.

Naime, obveza infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta postoji isključivo prema vlasniku nekretnine na kojoj je izgradio EKI, odnosno ukoliko je EKI izgrađena na općem dobru onda prema upravitelju tog općeg dobra. Pri čemu nije od utjecaja pozivanje tuženika na stajališta koja je ovaj Sud kao i drugi sudovi izrazio u odlukama koje se ne odnose na utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, niti na izdavanje potvrde o pravu puta.

S obzirom na pogrešno i nepotpuno utvrđenje činjeničnog stanja došlo je i do pogrešne primjene mjerodavnog materijalnog prava uslijed čega će u postupku nakon ove presude tuženik otkloniti uočene nedostatke i novim rješenjem odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe sukladno s naprijed iznesenim pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda (odredba članka 81. ZUS-a).

Imajući u vidu način na koji je ova upravna stvar riješena nije bilo potrebe za odlučivanjem o zahtjevu za odgodom izvršenja osporenog rješenja tuženika.

S obzirom na sve naprijed navedeno i utvrđeno trebalo je temeljem odredbe članka 58. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odlučiti kao pod točkom I. izreke. Odluka pod točkom II. izreke donesena je temeljem odredbe članka 14. stavak 8. Zakona o elektroničkim komunikacijama.

Zagrebu 12. srpnja 2017.

REPUBLIKA HRVATSKA
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	29.9.2017. 9:49:27		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/17-01/33	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-17-3	spis	0	

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.

Za točnost otpisala - ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić

