



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

Poslovni broj: UsII-49/17-5

## 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 sutkinja toga suda Dijane Vidović, predsjednice vijeća, Fedore Lovričević-Stojanović i Gordane Marušić Babić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Blaženke Drdić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojega zastupa opunomoćenica , temeljem generalne punomoći, broj: Su-511/2013, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM), Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Oroslavja, Oro trg 1, Oroslavje, koju zastupa opunomoćenik , odvjetnik u Zagrebu, , radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora, izdavanja potvrde o pravu puta i određivanje naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 15. studenog 2018.

### p r e s u d i o j e

- I. Usvaja se tužbeni zahtjev i poništava rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti , klasa: UP/I-344-03/15-11/566, urbroj: 376-10-17-18 od 20. veljače 2017. te se predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.
- III. Presuda će se objaviti u „Narodnim novinama“.

### Obrazloženje

Osporenim rješenjem utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na nekretninama, i to na česticama navedenim u izreci toga rješenja u k.o. Andraševac, Donja Stubica, Mokrice, Oroslavje, i Stubička Slatina, koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Grada Oroslavja te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (I. točka izreke). Nadalje, utvrđena je visina naknade za pravo puta na označenim nekretninama u iznosu 96.378,43 kune godišnje (II. točka), tužitelj je obvezan Gradu Oroslavju dostaviti presliku potvrde o pravu puta i Tablicu 1 u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta, te platiti utvrđenu godišnju naknadu u roku od 30 dana od izdavanja potvrde o pravu puta (točka III.). Točkom IV. izreke je naloženo tužitelju da u roku od 30 dana dostavi HAKOM-u dokaz o uplati naknade za pravo puta iz II. točke izreke toga rješenja.

Tužitelj je protiv rješenja tuženika podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. Opisuje postupanje tuženika po zahtjevu zainteresirane osobe za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu

opremu (u daljnjem tekstu: EKI). U bitnome ističe da je tuženik osporenim rješenjem zainteresiranu osobu proglasio vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta za čestice koje nisu u vlasništvu zainteresirane osobe, niti pod njezinim upravljanjem, a što je protivno članku 28. stavku 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14., u daljnjem tekstu: ZEK). Navodi da se od 447 z.k. čestica navedenih u izreci rješenja Grad pojavljuje kao vlasnik ili upravitelj za samo njih 11. Ističe da tuženik nema pravnu osnovu da ga obveže na plaćanje naknade za pravo puta za nekretnine koje imaju status javnog dobra u općoj uporabi, nego samo za nekretnine koje imaju status općeg dobra. Smatra da taj status zasigurno nemaju nekretnine upisane u zemljišnim knjigama kao javno dobro, društveno vlasništvo ili općenarodna imovina, za koje tuženik zainteresiranoj osobi pripisuje upravljanje. Naime, općim dobrima upravlja Republika Hrvatska, a ne Grad. Predlaže sudu da odgodi izvršenje osporenog rješenja, te usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje.

Na temelju članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., u daljnjem tekstu: ZUS), tuženik i zainteresirana osoba pozvani su da dostave odgovor, odnosno očitovanje o tužbi.

U odgovoru na tužbu tuženik se protiviti svim tužbenim navodima. Ističe 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, slijedom čega joj pripada i pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama, a što proizlazi iz posebnih propisa, osobito Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" 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., dalje u tekstu: ZV), Zakona o zemljišnim knjigama ("Narodne novine" 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13. i 60/13.-dalje u tekstu: ZZK), Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15., dalje u tekstu: ZKG-a i Zakona o cestama ("Narodne novine" 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje u tekstu: ZC). Navedeno da proizlazi i iz pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima. Tuženik upućuje na odluke ovoga Suda te Ustavnog suda Republike Hrvatske, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Županijskog suda u Dubrovniku i Županijskog suda u Varaždinu 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. Tuženik ističe kako tužitelj zapravo traži od tuženika, kao i suda, da zanemare stvarno „faktično“ stanje i omoguće tužitelju korištenje nekretnina koje su nesporno javno dobro, vlasništvo podnositelja i kojima nesporno upravlja podnositelj, a bez plaćanja ikakve naknade. Takvo rješenje ne samo što ne bi imalo uporište niti u ZEK-u niti u posebnim zakonima i sudskoj praksi, već bi predstavljalo i opasan pravni presedan. Iznoseći i druge razloge zbog koji smatra da je osporeno rješenje zakonito, predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Grad Oroslavje, osporava tužbene navode pozivajući se u prvom redu na ZC, prema kojem je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Iz sadržaja odgovora na tužbu proizlazi da smatra, da bi se cesta 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 ZC) koriste za promet vozila prema bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste, postaju nerazvrstane ceste, neovisno o tome tko je naveden kao titular prava vlasništva.

Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporavano rješenje zakonito, zainteresirana osoba napominje kako tužitelj u tužbi nije naveo niti jednu zakonsku odredbu temeljem koje bi pobijano rješenje bilo nezakonito. Smatra kako je iz navoda tužitelja jasna samo njegova nezakonita intencija da kao i do sada koristi tuđe nekretnine na način da ne plaća svoju zakonsku obvezu određenu ZEK-om i Pravilnikom o potvrdi i naknadi za pravo puta, a kojim postupanjem nastaje enormna šteta kako za jedinice lokalne samouprave tako i za cijelu Republiku Hrvatsku. Predlaže stoga Sudu da tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan te traži trošak spora prema troškovniku.

Tužbeni zahtjev je osnovan.

Člankom 27. stavkom 1. ZEK-a propisano je da operatori javnih komunikacijskih mreža imaju prava infrastrukturnog operatora na cijelom području Republike Hrvatske, što obuhvaća gradnju, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske mreže i 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, u skladu s tim Zakonom i posebnim propisima.

Infrastrukturni operator obavezan plaćati upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine naknadu za pravo puta, a upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obavezan je infrastrukturnom operatoru omogućiti ostvarivanje prava puta (članak 28. stavak 4. ZEK-a). 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 visine naknade za pravo puta (stavak 6.).

Osporeno rješenje doneseno je po zahtjevu zainteresirane osobe podnesenom na temelju članka 28. stavka 6. ZEK-a i članka 5. stavka 1. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta („Narodne novine“ 31/09. i 89/10.) – dalje: Pravilnik, kojim 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 imaju pravo odabrati hoće li se visina naknade za pravo puta odrediti na način kako je to određeno stavcima 1. ili 5. članka 7. Pravilnika. Prema članku 5. stavku 2. Pravilnika, po utvrđivanju infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, HAKOM će izdati potvrdu o pravu puta infrastrukturnom operatoru. Potvrda se ne izdaje ako upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine ugovore korištenje općeg dobra ili vlastitih nekretnina s infrastrukturnim operatorom putem drugih važećih propisa (članak 5. stavak 3. Pravilnika).

U postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu tuženik je utvrdio na kojim nekretninama tužitelj ima izgrađenu EKI te je sve nekretnine podveo pod vlasništvo odnosno upravljanje zainteresirane osobe.

Međutim, ovaj Sud ne prihvaća razloge koje tuženik iznosi u rješenju kao i u odgovoru na tužbu, zbog kojih smatra da su sve nekretnine obuhvaćene osporenim rješenjem u vlasništvu, odnosno pod upravljanjem zainteresirane osobe, unatoč tome što se za neke čestice ne može izvesti takav zaključak.

Prema ocjeni ovoga Suda, podaci iz Tablice 1. ne dokazuju da je zainteresirana osoba vlasnik odnosno upravitelj svih čestica koje su obuhvaćene osporenim rješenjem, slijedom čega nema osnove za zaključak da bi bila ovlaštenik prava na naknadu za pravo puta u odnosu na te čestice. Osporeno rješenje se, primjerice, odnosi na k.č. br. 5621, 5622, 5652, 5727, 6539, 6649, 6655, 24, 26/6, 1129 i brojne druge, koje su označene kao javno dobro, te Sud smatra da u postupku nije dokazano da je zainteresirana osoba vlasnik odnosno nositelj prava upravljanja na svim česticama obuhvaćenim osporenim rješenjem.

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 mjerodavne odredbe ZEK-a 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 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 vlasničkopravni 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 za koje se plaća naknada za pravo puta.

U odnosu na navod tuženika i zainteresirane osobe iz odgovora na tužbu da za utvrđivanje nositelja prava vlasništva odnosno upravljanja na nekretninama u konkretnom predmetu nije mjerodavno isključivo stanje u zemljišnim knjigama, valja istaknuti sljedeće: kod stjecanja prava vlasništva na nekretnini na temelju pravnog posla vlasništvo se stječe upisom u zemljišnu knjigu. U takvom je slučaju uknjižba prava vlasništva na način stjecanja prava vlasništva, pa bez uknjižbe nema ni stjecanja. Međutim, jedan od načina stjecanja prava vlasništva na nekretninama je stjecanje na temelju zakona. Upis prava vlasništva na nekretnini u zemljišne knjige je u takvim slučajevima deklaratornog karaktera. U tom smislu Sud prihvaća stajalište tuženika da zemljišnoknjižno stanje nije jedino relevantno u postupku dokazivanja prava vlasništva na nekretninama. Takav je slučaj, primjerice, s nerazvrstanim cestama koje su Zakonom o cestama *ex lege* postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave na čijem području se nalaze. Polazeći od toga, a imajući na umu članke 131., 132., i 133. ZC prema kojima se upisi prava vlasništva provode po službenoj dužnosti, Sud smatra da nepostupanje nadležnih zemljišnoknjižnih sudova u smislu navedenih odredaba ZC ne može dovesti do zaključka kako se na te nekretnine ne primjenjuje vlasničko-pravni režim uspostavljen tim Zakonom. Dakle, načelno se može prihvatiti zaključak da u slučaju neupisanog prava vlasništva jedinice lokalne samouprave na tako stečenim nekretninama u zemljišne knjige, zemljišnoknjižno stanje nije relevantno za utvrđivanje vlasnika te vrste nekretnina. Međutim, za utvrđivanje nositelja prava vlasništva na nerazvrstanoj cesti i drugim nekretninama na kojima je zainteresirana osoba stekla pravo vlasništva *ex lege*, potrebno je utvrditi da je riječ upravo o toj vrsti nekretnine kako bi se isključila bilo kakva dvojba o stjecanju prava vlasništva jedinice lokalne samouprave na njoj, a koja dvojba, prema mišljenju ovoga Suda, u konkretnom slučaju nije otklonjena. Isti je slučaj i s bilo kojim drugim oblikom originarnog stjecanja prava vlasništva nekretnine.

Slijedom iznesenog, Sud smatra tužbeni zahtjev osnovanim zbog čega je osporeno rješenje poništio i predmet vratio na ponovni postupak u kojem će tuženik, u skladu s naprijed navedenim stajalištima, utvrditi nekretnine za koje zainteresirana osoba ima pravo na naknadu za pravo puta te na temelju utvrđenih činjenica donijeti novo, na zakonu utemeljeno rješenje.

Sud nije našao osnove za odgovorni učinak tužbe iz odredbe članka 26. ZUS-a, imajući u vidu način na koji je stvar riješena.

Neosnovan je zahtjev zainteresirane stranke za naknadu troška spora, sukladno odredbi članka 79. stavka 4. ZUS-a, temeljem koje je riješeno kao u točki II. izreke presude.

S obzirom na navedeno, temeljem odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a, odlučeno je kao pod točkom I. izreke, dok se odluka pod točkom III. izreke temelji na članku 14. stavku 8. ZEK-a.

U Zagrebu 15. studenog 2018.

Predsjednica vijeća  
Dijana Vidović, v.r.

Za točnost otpravka, ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić

REPUBLIKA HRVATSKA  
HRVATSKA REGULATORNA AGENCIJA  
ZA MREŽNE DJELATNOSTI

Primljeno:	4.12.2018. 8:30:10		
Klasifikacijska oznaka	Org. jed.		
034-07/17-01/59	-04		
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.	
437-18-3	spis	0	

