



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

Poslovni broj: UsII-81/17-5

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 Općine Cernik, Frankopanska 117, Cernik, koju zastupa opunomoćenica, .. odvjetnica u Rijeci, .. 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 se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/618, urbroj: 376-10-17-12 od 24. ožujka 2017. te se predmet vraća tuženiku na ponovni postupak
- II. Ova presuda objavit će se 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. Baćin Dol, Banićevac, Cernik, Giletinci, Opatovac, Podvrško, Šagovina Cernička i Šumetlica, koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom Općine Cernik te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (I. točka izreke). Nadalje, utvrđena je naknada za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovoga rješenja u iznosu od 50.019,13 kn godišnje (II. točka izreke), tužitelj je obvezan Općini Cernik platiti utvrđenu godišnju naknadu iz II. točke izreke toga rješenja u roku od 30 dana od zaprimanja ovoga rješenja i potvrde o pravu puta (točka III.), te je naloženo tužitelju da u roku od 30 dana dostavi Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti dokaz o uplati naknade za pravo puta koja je utvrđena II. točkom izreke toga rješenja(točka IV.).

Tužitelj osporava rješenje tuženika 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 zainteresiranu osobu proglasio vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta, za čestice koje nisu u njenom vlasništvu, niti pod njenim upravljanjem, 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 usporedbom popisa nekretnina iz izreke osporenoga rješenja i podataka iz Tablice 1. te izvadaka iz zemljišne knjige na temelju kojih je izdana potvrda o pravu puta broj: 8337, može utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene nekretnine za koje iz Tablice 1. i podataka iz zemljišnih knjiga ne proizlazi da bi bile u vlasništvu ili pod upravom zainteresirane osobe, već su opisane kao vlasništvo drugih fizičkih osoba, nekretnine za koji je vlasništvo nepoznato, kao društveno vlasništvo i dr. S obzirom da Općina Cernik nije ničime dokazala vlasništvo niti upravljanje za sve čestice obuhvaćene izrekom osporenoga rješenja, ostaje upitno iz koje dokumentacije je tuženik izveo dokaz vlasništva i upravljanja navedene Općine nad česticama za koje su u zemljišnim knjigama provedeni upisi kako je to navedeno pod IV. točkom predmetne tužbe. Predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji 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 i zbog čega joj pripada 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 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 koji jasno uspostavlja ravnotežu između prava puta i obveze plaćanja naknade niti u posebnim zakonima i sudskoj praksi, već bi predstavljalo i opasan pravni presedan. Tuženik ujedno upozorava kako sudska praksa potvrđuje da nije odlučno zemljišnoknjižno stanje nekretnine već faktično stanje „na terenu/u naravi“ budući se prema faktičnom stanju po sili zakona moraju utvrđivati i činjenice. Iznoseći i druge razloge zbog koji smatra da je osporeno rješenje zakonito, predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba Općina Cernik osporava tužbene navode pozivajući se u prvom redu na Zakon o cestama (dalje u tekstu: ZC). Citira odredbu članka 101. stavak 1. i 2. toga Zakona prema kojoj odredbi je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. U bitnome iz sadržaja odgovora na tužbu proizlazi kako, 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 u smislu toga Zakona, 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.

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. toga 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. Primjerice, osporeno rješenje se odnosi i na k.č. br. 180, koja je u tablici 1. označena kao nekretnina u vlasništvu Rajka i Slavka Vujanovića. Nadalje, nekretnina

označene pod k.č. 1642/1, 1439, 1440, 1441, 1444 i dr. označene su kao nekretnine nepoznatog vlasnika. Slijedom navedenog 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.

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

U Zagrebu 15. studenoga 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. 8:33:05		
Klasifikacijska oznaka	034-07/17-01/60		Org. jed.
			-04
Uredžbeni broj:	437-18-3	Pril.	Vrij.
		spis	0

