NN 46/2021 (30.4.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-16/21-8 od 24. veljače 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

960

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatskog Telekoma d.d., Z., kojeg zastupa B. A., odvjetnik u Z., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Z., kojeg zastupa T. O., predsjednik vijeća, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada L., L., kojeg zastupa D. Š., odvjetnik u Z., radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 24. veljače 2021.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje dopunskog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/284, urbroj: 376-05-03-20-14 od 16. prosinca 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

III. Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana.

IV. Ova presuda objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika u točki I. utvrđuje se da je tužitelj Hrvatski Telekom d.d., Zagreb (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Grada L., navedenim u potvrdi I. županije, Grada L., Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i upravljanje imovinom, klasa: 340-01/20-01/83, urbroj: 2144/01-04/02-20-2 od 2. studenoga 2020. koja je sastavni dio ovog rješenja, na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta broj 4/16 (dalje: Elaborat), a koje nekretnine koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI. Elaborat je u dijelu o količini, vrsti i prostornom položaju EKI, sastavni dio ovog dopunskog rješenja. Prema točki II. izreke rješenja količinu i vrstu EKI iz točke I. ovog rješenja čine trase kabelske kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedenih u Elaboratu. Točkom III. izreke rješenja utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišno-knjižnog odjela L. ili podredno Odjelu za katastar nekretnina L., dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, uz primjenu iznosa naknada i načina obračuna određenima u članku 6. i 7. stavcima 1., 2., 3. i 4. Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta (»Narodne novine«, broj: 152/11., 151/14. i 95/17.). Točkom IV. izreke utvrđuje se da Grad L. ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od 24. kolovoza 2016., a točkom V. izreke rješenja obvezuje se HT u roku od 8 dana od primitka ovog rješenja napraviti obračun godišnje naknade za pravo puta temeljem parametara iz ovog rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni dostaviti tuženiku i Gradu L. Točkom VI. izreke rješenja obvezuje se HT u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Gradu L. naknadu za pravo puta iz ovog rješenja za prvu – petu godinu. Svaka slijedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena, dok je točkom VII. izreke rješenja obvezan Grad L. omogućiti HT ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja tuženika podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom iznosi kronologiju cjelokupnog postupka i tužbene razloge, te posebno napominje da je donošenjem prvobitnog rješenja tuženika, koje je doneseno na temelju zahtjeva Grada L. od 21. prosinca 2016., riješeno o pravima i obvezama tužitelja i Grada L., kao strankama u tom konkretnom upravnom postupku, čime je upravni postupak pred tuženikom okončan. Da bi upravno tijelo imalo osnove donijeti dopunsko rješenje u istom upravnom postupku, nužan preduvjet je, a

sukladno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku, da nadležno tijelo nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka. Ovdje pobijanim dopunskim rješenjem tuženik postupa suprotno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku te istim dopunskim rješenjem rješava pitanja koja nisu bila predmet upravnog postupka u kojem je doneseno prvobitno rješenje tuženika. Pobijanim dopunskim rješenjem tuženik rješava o pravima i obvezama tužitelja i Grada L. u odnosu na nekretnine za koje Grad L., tek po podnošenju novog zahtjeva od 24. studenoga 2020., kada je dostavio dokaz o vlasništvu i to potvrde I. županije, Grada L., Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo i upravljanje imovinom, klasa: 340-01/20-01/83, urbroj: 2144/01-04/02-20-2 od 2. studenoga 2020., dakle, tri godine i jedanaest mjeseci nakon donošenja prvobitnog rješenja. S obzirom da Grad L. dokaz o vlasničko-pravnom statusu predmetnih nekretnina nije dostavio u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja, isti sukladno Pravilniku o potvrdi i naknadi za pravo puta, nije bio predmet tog postupka slijedom čega ne može biti niti predmetom dopunskog rješenja, već se u odnosu na njih mora voditi zaseban upravni postupak. Niti u prvobitnom rješenju, a niti u dopunskom rješenju nije naveden razlog zbog kojeg Grad L. predmetnu potvrdu izdanu 2. studenoga 2020. nije izdao i dostavio već za vrijeme provedbe upravnog postupka, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja, jer ako je isti bio ovlašten upravljati nerazvrstanim cestama po Zakonu o cestama, koji je stupio na snagu 28. srpnja 2011., dakle, davno prije izdavanja predmetne potvrde, onda je svakako već u vrijeme provedbe postupka po prvobitnom rješenju mogao dostaviti predmetne potvrde. Stoga smatra da je tuženik proizvoljno odlučio da se u konkretnom slučaju radi o dopunskom rješenju, čime je postupio protivno načelu zakonitosti sadržanom u članku 5. Zakona o općem upravnom postupku temeljem kojeg načela tuženik mora rješavati upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa, a prema slobodnoj ocjeni odluka mora biti donesena u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ovlast dana. Donošenjem dopunskog rješenja suprotno pravilima Zakona o općem upravnom postupku i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, tuženik Gradu L. neosnovano priznaje pravo na naknadu za pravo puta za period u kojem ne postoji tužiteljeva obveza plaćanja naknade. Napominje da se naknada za pravo puta plaća isključivo vlasniku, odnosno upravitelju nekretnine koji može dokazati svoje pravo vlasništva, odnosno upravljanja. U slučaju nekretnina za koje se vlasničko-pravni status u postupku pred tuženikom dokazuje raznim potvrdama ili odlukama nadležnih tijela i to nakon provedenog prvobitnog upravnog postupka i donošenja prvobitnog rješenja tuženika, relevantan datum od kojeg je moguće dokazati izvanknjižno vlasništvo je datum izdavanja takve potvrde, odnosno odluke. U razdobljima koja prethode izdavanju potvrde ili odluke, podnositelj zahtjeva nije imao dokaz o vlasništvu, jer bi u tom slučaju iste dokaze već priložio u postupku koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja. Smatra da bi izvršenjem dopunskog rješenja platio Gradu L. naknadu za pravo puta za razdoblje za koje Grad L. nema pravo sukladno propisima, a čime bi, u ovom konkretnom slučaju, nastala šteta za tužitelja. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi pobijano dopunsko rješenje te da mu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn. Pored toga, tužitelj je zatražio i da ovaj Sud donese rješenje kojim će odgoditi izvršenje pobijanog dopunskog rješenja do pravomoćnog okončanja ovog upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu prije svega navodi da je ovaj Sud presudom poslovni broj: UsII-361/20-8 od 11. studenoga 2020., u činjenično identičnom postupku, odbio tužbeni zahtjev tužitelja i zauzeo jasan stav u pogledu donošenja djelomičnih rješenja. Ističe da je praksa donošenja djelomičnih rješenja u odnosu na dio zahtjeva o kojima nije odlučeno prvim rješenjem te naknadno donošenje konačnih ili dopunskih rješenja u odnosu na preostali dio zahtjeva ispravna i zakonita, kao i datum od kojeg teče naknada za pravo puta, te u tom smislu upućuje na dosljednu praksu ovoga Suda u nizu presuda ovoga Suda koje navodi u odgovoru. Navodi da je prvobitnim rješenjem tužitelj utvrđen infrastrukturnim operatorom, količina EKI i naknada za pravo puta u odnosu na one nekretnine za koje je temeljem dostavljanih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu Grada te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade, a ostale nekretnine obuhvaćene Elaboratom za pravo puta (na kojima se cijelo vrijeme nalazi EKI HT-a), a za koje Grad nije dostavio dokaz o vlasništvu, nisu obuhvaćene i riješene prvobitnim rješenjem. Kako je Grad naknadno, 24. studenoga 2020., dostavio dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom Grada od 24. kolovoza 2016. i Elaboratom za pravo puta 4/16, tuženik je prihvatio dodatne dokaze Grada i pozivajući se na članak 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj: 47/09.) donio osporavano rješenje. Dakle, nije točna tvrdnja tužitelja da je 24. studenoga 2020. Grad podnio novi zahtjev. Tvrdnja tužitelja da je donošenjem prvobitnog rješenja okončan postupak pred tuženikom bila bi točna samo uz uvjet da je tuženik prvobitnim rješenjem odbio zahtjev Grada u odnosu na nekretnine obuhvaćene zahtjevom od 24. studenoga 2020. za koje Grad tijekom postupka nije dostavio dokaz o vlasništvu. Kako navedene nekretnine nisu riješene prvobitnim rješenjem, a obuhvaćene su zahtjevom Grada od 24. kolovoza 2016. opravdano je primijenjen članak 100. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku i doneseno osporavano rješenje. Dalje, smatra neosnovanim prigovor tužitelja kako je tuženik pogrešno utvrdio datum početka obveze plaćanja naknade za pravo puta u osporavanom rješenju jer je naknadu za pravo puta trebalo definirati najranije od dana izdavanja potvrde/odluke nadležnih tijela temeljem kojih se dokazuje vlasničko-pravni status. Naime, sud je u nizu presuda iz ove materije potvrdio stav tuženika da je vlasništvo na nekretninama kao što su nerazvrstane ceste stečeno temeljem zakona, a ne temeljem potvrda koje su deklaratornog karaktera, slijedom čega datum na potvrdi nije od utjecaja na utvrđivanje datuma od kojeg teče obveza plaćanja naknade za pravo puta jer su se nerazvrstane ceste na dan stupanja na snagu Zakona