NN 53/2021 (19.5.2021.), Presuda Visokog upravnog suda u Zagrebu, poslovni broj: UsII-443/20-8 od 24. veljače 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Blanše Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i mr. sc. Mirjane Juričić, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Z., kojeg zastupa opunomoćenik B. A., odvjetnik u Z., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine M., kojeg zastupa opunomoćenik D. R., 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-344-03/15-11/486, urbroj: 376-05-3-20-29 od 17. studenog 2020.

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

III. Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi nadoknadi trošak upravnog spor u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana, dok se u preostalom dijelu zahtjev odbija.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, točkom I. utvrđuje se da je tužitelj Hrvatski Telekom d.d., Zagreb (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Općine M., navedenima u Potvrdi K-k. županije, Općine M. Jedinstvenog upravnog odjela, klasa: 341-01/19-01/1, urbroj: 2137/17-01-20-11 od 22. listopada 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 navedenima u Elaboratu za pravo puta 1231/2017 (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 rješenja. Točkom II. izreke utvrđuje se da HT ima pravo puta i na nekretninama u vlasništvu Općine M. navedenima u Potvrdi K-k. županije, Općine M., Jedinstvenog upravnog odjel, klasa: 341-01/19-01/1, urbroj: 2137/17-01-20-11 od 22. listopada 2020., koja je sastavni dio ovog rješenja, a koje nekretnine se nalaze u vlasništvu Općine M. i na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI. Točkom III. izreke utvrđuje se da količinu i vrstu EKI iz ovog rješenja čine trase kabelske kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedenih u Elaboratu. Točkom IV. izreke 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 Zemljišnoknjižnog odjela Đurđevac ili podredno Odjela za katastar nekretnina Đurđevac, 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 152/11., 151/14. i 95/17.). Točkom V. izreke utvrđuje se da Općina M. ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od 21. listopada 2015. Točkom VI. izreke obvezuje se HT u roku od 8 dana od primitka ovog rješenja napraviti obračun godišnje naknade za pravo puta na temelju parametara iz ovog rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni dostaviti tuženiku i Općini M. Točkom VII. izreke obvezuje se HT u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti Općini M. naknadu za pravo puta iz ovog rješenja od prve do šeste godine. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena, dok se točkom VIII. izreke obvezuje Općina M. omogućiti HT-u ostvarivanje prava puta na nekretninama iz ovog dopunskog rješenja.

Tužitelj je protiv navedenog dopunskog rješenja podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi u bitnom iznosi kronologiju cjelokupnog postupka te navodi da je donošenjem prvobitnog rješenja tuženika, koje je doneseno na temelju zahtjeva Općine M. od 21. listopada 2015., riješeno o pravima i obvezama tužitelja i Općine M., kao stranaka u tom konkretnom upravnom postupku, čime je upravni postupak pred tuženikom okončan, a da bi upravno tijelo imalo osnove donijeti dopunsko rješenje u istom upravnom postupku, nužan preduvjet je, sukladno članku 100. stavku 2. Zakona o općem upravnom postupku, da nadležno tijelo nije riješilo sva pitanja koja su predmetom postupka. Ovdje osporenim 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. Ističe da sukladno članku 5. stavku 2. Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta, podnositelj zahtjeva mora dostaviti dokaz o vlasništvu, odnosno da je podnositelj zahtjeva upravitelj općeg dobra za nekretnine za koje traži naknadu, i to prije dovršetka tog postupka. Međutim, ovdje osporenim rješenjem tuženik, rješava o pravima i obvezama tužitelja i Općine M. u odnosu na nekretnine za koje je Općina M. tek po podnošenju novog zahtjeva od 4. studenog 2020., dostavila dokaz o vlasništvu, odnosno pravu upravljanja i to Potvrde K-k. županije, Općine M. Jedinstvenog upravnog odjela od 22. listopada 2020., dakle, godinu dana i 8 mjeseci nakon donošenja prvotnog rješenja. S obzirom na to da Općina M. dokaz o vlasničkopravnom statusu predmetnih nekretnina nije dostavila u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju prvotnog 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 morati voditi zaseban upravni postupak. Navodi da u prvobitnom rješenju, a niti u dopunskom rješenju nije naveden razlog zbog kojeg Općina M. predmetne Potvrde nije izdala i dostavila već za vrijeme provedbe upravnog postupka, koji je prethodio donošenju prvobitnog rješenja. Smatra da je tuženik donošenjem dopunskog rješenja povrijedio odredbu članka 40. Zakona o općem upravnom postupku te 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 na temelju 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. Ističe da donošenjem dopunskog rješenja suprotno pravilima Zakona o općem upravnom postupku i Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, tuženik Općini M. 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 vlasničkopravni 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. Ističe da bi izvršenjem dopunskog rješenja isplatio Općini M. naknadu za pravo puta za razdoblje za koje ona nema pravo sukladno primjenjivim propisima, a čime bi, u ovom konkretnom slučaju, nastala šteta za tužitelja. Tužitelj predlaže da ovaj Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno 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 osporenog dopunskog rješenja do pravomoćnog okončanja ovog upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da su razlozi tužbe neosnovani jer se pri donošenju rješenja držao stavova suda iznesenih u ranijim presudama (primjerice: UsII-188/19, UsII-387/19 i UsII-302/19), u kojima je u usporedivim predmetima odbijen tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje dopunskih rješenja tuženika. Navodi da je prvobitnim rješenjem tužitelj utvrđen infrastrukturnim operatorom, količina EKI i naknada za pravo puta u odnosu na one nekretnine za koje je na temelju dostavljenih dokaza utvrđeno da su u vlasništvu općine te datum od kojeg teče obveza plaćanja naknade. Ostale nekretnine obuhvaćene Elaboratom za pravo puta 1231/2017 za koje općina nije dostavila dokaz o vlasništvu, nisu riješene prvobitnim rješenjem. Kako je općina 4. studenoga 2020. dostavila dodatne dokaze o izvanknjižnom vlasništvu nekretnina koje se odnose na istu upravnu stvar i obuhvaćene su prvobitnim zahtjevom općine od 21. listopada 2015. i Elaboratom za pravo puta 1231/2017, tuženik je prihvatio dodatne dokaze i pozivajući se na odredbu članka 100. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku nadopunio prvobitno rješenje. Dakle, nije točna tvrdnja tužitelja da je općina podnijela novi zahtjev. Navodi da bi tvrdnja tužitelja da je donošenjem prvobitnog rješenja okončan postupak pred tuženikom bila točna samo uz uvjet da je tuženik prvobitnim rješenjem odbio zahtjev općine u odnosu na nekretnine obuhvaćene zahtjevom od 21. listopada 2015. za koje općina tijekom postupka nije dostavila dokaz o vlasništvu. Kako navedene nekretnine nisu riješene prvobitnim rješenjem, opravdano je doneseno osporeno dopunsko rješenje. Nadalje, smatra neosnovanim prigovor tužitelja da je tuženik pogrešno utvrdio datum početka obveze plaćanje naknade za pravo puta u osporenom rješenju jer je naknadu za pravo puta trebalo definirati najranije od dana izdavanja potvrde/odluke nadležnih tijela na temelju kojih se dokazuje vlasničkopravni status. Navodi da je sud u nizu presuda iz ove materije potvrdio stav tuženika da je vlasništvo na nekretninama kao što su nerazvrstane ceste stečeno na temelju zakona, a ne na temelju potvrda koje su deklaratornog karaktera, slijedom čega datum na potvrdi nije od utjecaja na utvrđivanje datuma od kojeg teče obveza plaćanja naknade za