NN 19/2020 (20.2.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-47/18-7 od 11. prosinca 2019.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te sudske savjetnice Ivane Jasprice, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Z., kojeg zastupa I. B., dipl. iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine K. I., K. I., radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 11. prosinca 2019.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje djelomičnog rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/148, urbroj: 376-10-18-17 od 10. siječnja 2018.

II. Ova će se presuda objaviti u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

Osporenim djelomičnim rješenjem tuženika, koje je doneseno povodom zahtjeva Općine K. I., ovdje zainteresirane osobe, utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje u tekstu: EKI) izgrađenu na izrijekom navedenim nekretninama u k.o. K. I. i k.o. K., a koje su u vlasništvu zainteresirane osobe (točka I. izreke), utvrđuje se da EKI iz točke I. ovog rješenja čine 8,00 m² trase kabelske kanalizacije te 458,56 m² trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova, što je ukupno 466,56 m² (točka II. izreke), te da visina naknade za pravo puta za opisane nekretnine, koju je tužitelj dužan plaćati zainteresiranoj osobi, iznosi 3.846,39 kn godišnje, počevši od 31. ožujka 2016. (točka III. izreke).

Tužitelj je protiv osporenog rješenja podnio tužbu, kojom zakonitost istog osporava u cijelosti zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava te pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnom ističe da je tuženik, prilikom određivanja trenutka od kada se računa obveza plaćanja naknade za pravo puta, zainteresiranoj osobi neosnovano priznao pravo na naknadu za razdoblje od dana zaprimanja njezina zahtjeva. To stoga jer je u trenutku pokretanja predmetnog upravnog postupka na snazi bio Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine«, broj 152/11. i 151/14. – dalje: Pravilnik), prema kojem se obveza plaćanja naknade računala od dana izdavanja potvrde o pravu puta (članak 4. stavak 3.). Neposredno prije donošenja djelomičnog rješenja, a tijekom trajanja upravnog postupka, dana 30. rujna 2017. na snagu je stupio Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine«, broj: 95/17. – dalje: Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika), koji sadrži postupovnu odredbu prema kojoj tuženik više ne izdaje potvrdu o pravu puta u postupku vođenom na zahtjev vlasnika nekretnine (članak 5. stavak 5.), već samo u slučaju kada je taj postupak vođen na zahtjev infrastrukturnog operatora (članak 4. stavak 1.), dok se obveza plaćanja naknade računa za razdoblje od zaprimanja zahtjeva (članak 5. stavak 4.). Tužitelj je mišljenja da se u upravnom postupku uvijek primjenjuje ono materijalno pravo koje je bilo na snazi u vrijeme pokretanja tog postupka, te nastavno u tužbi opširno navodi razloge u prilog takvoj svojoj tvrdnji, pri čemu se poziva na završne odredbe Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Europskog suda za ljudska prava, Suda Europske unije i Visokog upravnog suda, zaključujući kako tuženik, polazeći od prijelaznih i završnih odredaba Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, čini previd, jer ne radi uopće razliku između materijalno-pravnih i postupovnih odredaba nekog propisa. Pored ostalog, upire i na odredbu članka 29. stavka 1. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine«, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17. – dalje u tekstu: ZEK), čijom analognom primjenom je trebalo odrediti da se obveza plaćanja naknade računa od dana izdavanja djelomičnog rješenja. Smatra da nije nedvojbeno utvrđeno niti da bi se sve čestice obuhvaćene djelomičnim rješenjem doista nalazile u vlasništvu zainteresirane osobe tijekom cijelog vremenskog razdoblja za koji joj se priznaje naknada,

slijedom čega je razvidno da tuženik nije utvrdio pravo stanje stvari, čime je počinio povredu članka 28. stavka 6. ZEK-a, neosnovano priznavši zainteresiranoj osobi pravo na naknadu i za ono razdoblje za koje nije bila vlasnik nekretnine niti je bila ovlaštena obratiti se tuženiku sa zahtjevom za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta. Pritom tužitelj upire na ovosudne presude u kojima je ovaj Sud zauzeo stajalište da za pravilnu primjenu citirane zakonske odredbe nije mjerodavno faktično, već zemljišnoknjižno stanje, budući ova odredba ovlašćuje isključivo vlasnika nekretnine, odnosno upravitelja općeg dobra na podnošenje zahtjeva radi utvrđenja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta. S tim u vezi tužitelj dostavlja povijesni zemljišnoknjižni izvadak za k.č.br. 53/1 i 53/3 k.o. K., iz kojeg je vidljivo da je zainteresirana osoba tek u lipnju 2016. postala vlasnik predmetnih nekretnina. Nadalje, ističe da je djelomično rješenje doneseno isključivo temeljem radnji koje je poduzeo i podataka koje je u postupku prikupio inspektor, a ne ravnatelj tuženika, iako je za donošenje rješenja i poduzimanje radnji po zahtjevu zainteresirane osobe isključivo stvarno nadležan ravnatelj, kao osoba ovlaštena za rješavanje u upravnoj stvari. Tužitelj upire i na povredu načela učinkovitosti i ekonomičnosti postupka kao i članka 40. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 47/09.), dodajući da je za određivanje obveze plaćanja naknade nužno nedvojbeno utvrditi dan zaprimanja urednog zahtjeva zainteresirane osobe, a koja činjenica nije nesporno utvrđena. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da osporeno djelomično rješenje nije na zakonu utemeljeno, tužitelj predlaže ovom Sudu usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti djelomično rješenje tuženika.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, u bitnom navodi da je u osporenom djelomičnom rješenju pravilno primijenjen članak 5. stavak 4. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, prema kojem će HAKOM za razdoblje od zaprimanja zahtjeva, rješenjem utvrditi infrastrukturnog operatora, količinu i vrstu EKI koja je izgrađena na opisanim nekretninama te visinu godišnje naknade za pravo puta. Navedena odredba primijenjena je temeljem članka 9. stavka 2. istog Pravilnika, prema kojem će se postupci započeti po ranijem Pravilniku dovršiti po odredbama ovog Pravilnika. Smatra da se u konkretnom slučaju ne radi o povratnom djelovanju koje je nedopušteno prema članku 90. Ustava Republike Hrvatske, jer pravo na naknadu za pravo puta ne proizlazi iz Pravilnika ili rješenja tuženika, već iz članka 28. stavka 1. i članka 29. stavka 1. ZEK-a, kojim nije izričito propisano od kojeg trenutka teče pravo na naknadu. Stoga ističe da je u konkretnom slučaju pravilno primijenjeno materijalno pravo te da nema povratnog djelovanja odredaba Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika, pri čemu se u prilog navedenom poziva na praksu ovoga Suda iz presude, broj: UsII-319/17-6 od 11. siječnja 2018., a kojom je zauzeto stajalište da se na sve započete postupke trebaju primijeniti odredbe potonjeg Pravilnika. U odnosu na prigovor da nije nedvojbeno utvrđeno da bi se sve čestice obuhvaćene točkom I. izreke osporavanog rješenja doista nalazile u vlasništvu podnositelja zahtjeva tijekom cijelog vremenskog razdoblja za koji se istom priznaje naknada, tuženik smatra da je u provedenom postupku ispravno utvrđeno činjenično stanje, i to temeljem dokaza koje je upravo tužitelj dostavio u spis (geodetski elaborat katastra vodova za cjelokupnu EKI, za trase kabelske kanalizacije, trase kabela u zemlji bez kabelske kanalizacije i trase nadzemnih kabela na cijelom administrativnom područja podnositelja zahtjeva te popunjenu Tablicu 1 u kojoj su navedeni popis katastarskih čestica te vlasnika tih čestica i površina koje zauzima EKI razvrstana po vrstama nekretnina, izvatke iz zemljišnih knjiga te kompletan elaborat za pravo puta), a koje činjenice je potvrdio i podnositelj zahtjeva te je u postupku utvrđeno da se iste u potpunosti podudaraju s česticama koje je tužitelj naznačio da su u vlasništvu podnositelja. Kako niti podnositelj zahtjeva, a niti tužitelj, nisu tijekom postupka dovodili u pitanje utvrđeno stanje vlasništva na predmetnim česticama, a niti su dostaviti dokaze iz kojih bi bilo vidljivo da postoje određene promjene, tuženik je rješenje donio ocjenjujući postojeće dokaze u spisu. U odnosu na pojedine čestice za koje tužitelj tek u tužbi navodi da su predmet izmjene prava vlasništva, što potvrđuje tezom o potrebi ishođenja povijesnih izvadaka, tuženik ističe da je na strankama u postupku teret dokaza svojih navoda pa je tužitelj bio dužan isticati bilo kakve promjene s tim u vezi. Naime, tužitelju je poznato na kojim česticama se nalazi njegova infrastruktura i za koje čestice podnositelj zahtjeva traži plaćanje naknade, slijedom čega je tijekom postupka mogao iskoristiti sve prigovore i dostaviti dokaze koje je smatrao relevantnim. Opširno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno djelomično rješenje na zakonu utemeljeno, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, smatra paušalnim tvrdnje da joj je tuženik neosnovano priznao pravo vlasništva i upravljanja predmetnih nekretnina, jer su opisane nekretnine na kojima se nalazi EKI u njezinom vlasništvu. Napominje kako je osporeno djelomično rješenje izdano nakon što je tužitelj dostavio potrebite podatke i tablice, a na koje podatke zainteresirana osoba nije prigovorila. Posebno naglašava da je tuženik izdao djelomično rješenje i obvezao tužitelja na plaćanje naknade za pravo puta samo za one nekretnine koje se u zemljišnim knjigama vode na ime zainteresirane osobe, a za koje Općina K. I. ima pravo primati naknadu za pravo puta, jer je vlasnik ili upravitelj istih nekretnina. Svaki upravitelj koji je kao takav upisan u javne registre (zemljišne knjige) ili u naravi upravlja općim dobrom (npr. nerazvrstane ceste, nogostupi, zelena površina, parkovi, trgovi, javna površina, općenarodna imovina, opće dobro pod upravljanjem Općine, društveno vlasništvo i sl.) kao upravitelj općeg dobra ili javnog dobra u općoj uporabi temeljem važećih propisa, ima pravo na naknadu za pravo puta. Stoga je nejasno zbog čega tužitelj podnosi ovu tužbu, jer je pobijano rješenje izdano na temelju podataka koje je dostavio sam tužitelj i u opsegu i na nekretninama koje je predložio sam tužitelj, posebno uzimajući u obzir da zainteresirana osoba ima u potpunosti riješeno zemljišnoknjižno stanje na području svoje Općine. Sve