NN 80/2020 (14.7.2020.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-222/19-12 od 15. svibnja 2020.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1513

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Marine Kosović Marković i Senke Orlić Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Ive Lujak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Z., koje zastupa opunomoćenik M. B., odvjetnik u Odvjetničkom društvu B., D. & P., Z., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Županijske uprave za ceste P.-s. županije, P., koju zastupa opunomoćenica K. J., odvjetnica u R., radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 15. svibnja 2020.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti klasa: UP/I-344-03/18-11/156, urbroj: 376-10-19-20 od 6. ožujka 2019.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

III. Nalaže se tužitelju Hrvatski telekom d.d., Z., da zainteresiranoj osobi Županijskoj upravi za ceste P.-s. županije, P., naknadi troškove spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 60 dana od primitka ove presude.

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

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem je utvrđeno da je tužitelj (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na županijskim i lokalnim cestama na području P.-s. županije navedenim u Odluci o razvrstavanju javnih cesta (»Narodne novine«, broj 103/18.) koja je sastavni dio ovog rješenja, koje ceste se nalaze u vlasništvu Republike Hrvatske i pod upravljanjem Županijske uprave za ceste P.-s. županije, a na kojim cestama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu za pravo puta broj 575/2018 (dalje: Elaborat), 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 (točka I. izreke). 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 navedene u Elaboratu (točka II. izreke). Točkom III. izreke utvrđuje se godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz točke I. ovog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu uz primjenu iznosa i načina obračuna određenog u članku 6. i 7. stavcima 2), 3) i 4) Pravilnika o potvrdi i naknadi o pravu puta (»Narodne novine«, broj 152/11., 151/14. i 95/17.). Točkom IV. riješeno je da zainteresirana osoba ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta iz točke III. ovog rješenja od 30. studenoga 2018., a točkom V. obvezan je tužitelj 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 HAKOM-u i zainteresiranoj osobi. Točkom VI. obvezan je tužitelj u roku od 10 dana od primitka ovog rješenja platiti zainteresiranoj osobi naknadu za pravo puta za prvu godinu. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta plaća se u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom VII. obvezana je zainteresirana osoba omogućiti tužitelju ostvarivanje prava puta na nekretninama iz točke I. rješenja.

Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj smatra da je tuženik pogrešno ocijenio kako u ovoj pravnoj stvari ne postoji zapreka za vođenje upravnog postupka po zahtjevu zainteresirane osobe odnosno zapreka za utvrđivanje naknade za pravo puta koja proizlazi iz članka 8. stavka 4. navedenog Pravilnika o potvrdi o naknadi za pravo puta (dalje: Pravilnik). U dosadašnjoj praksi tuženika i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, zauzeto je stajalište kako se citirana odredba tumači i primjenjuje na način da nema procesnih i materijalnih pretpostavki da tuženik utvrđuje naknadu za pravo

puta ako postoji koje drugo pravo po kojem infrastrukturni operator plaća naknadu za korištenje cestovnog zemljišta. Utvrđivanje (ne)postojanja drugog prava koje bi bilo zapreka za utvrđivanje naknade za pravo puta je tuženikova obveza, a tuženik u postupku rješavanja upravne stvari ima pravo sam riješiti pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu i bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti upravnu stvar, ali ima i pravo postupak prekinuti sve dok nadležni sud ne riješi prethodno pitanje. Navodi načelo zakonitosti iz članka 5. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 47/09., dalje: ZUP). Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi kako je tuženik od strane tužitelja bio upoznat s činjenicom da je tužitelj osporio valjanost izjave o otkazu dopisom od 3. prosinca 2018. Tužitelj je tuženiku dostavio i potvrdu banke kao dokaz da je 31. listopada 2018. platio naknadu za služnost za cijelu 2018. godinu. Također proizlazi da je tužitelj tuženiku dostavio preslik tužbe podnesene nadležnom Trgovačkom sudu u Osijeku kojom se zahtijeva donošenje presude na utvrđenje da je predmetna izjava o otkazu ugovora broj F4.1 – 513/13 o osnivanju prava služnosti na županijskim lokalnim cestama na području P.-s. županije od 10. prosinca 2013. i njegovog dodatka 1 od 10. prosinca 2013. (dalje: ugovor ili ugovor o osnivanju prava služnosti), neosnovana i bez pravnog učinka te isti i dalje obvezuje. Nesporno je prilikom podnošenja zahtjeva kojim je zatraženo utvrđivanje infrastrukturnog operatora na predmetnim nekretninama te naknade za pravo puta, zainteresirana osoba prešutjela postojanje uređenog odnosa temeljem sklopljenog ugovora o služnosti. Nesporno je izjava o otkazu datirana 29. studenoga 2018., a tužitelj ju je zaprimio 30. studenoga 2018., dakle više od 10 mjeseci nakon što je podnesen zahtjev je po kojem je pokrenut upravni postupak. S obzirom da je tužitelj uredno izvršavao ovlasti koje je stekao pravom služnosti (temeljem ugovora) i uredno plaćao ugovorenu naknadu, zainteresirana osoba nije imala valjani razlog i osnovu koja bi dovela do prestanka ugovora. U nedostatku valjanih razloga iz mjerodavnih zakona, zainteresirana osoba je iskonstruirala otkaz ugovora, podvevši ga pod ugovor obveznog prava kao trajnog obveznog odnosa sklopljenog na neodređeno vrijeme koji se može otkazivati u svako doba bez razloga (pa čak ni uz ostavljanje otkaznog roka te neovisno o tome radi li se o otkazivanju u nevrijeme). Zadnjom rečenicom u izjavi o otkazu, zainteresirana osoba utvrđuje kako u trenutku otkaza nema dospjelih obveza, što očito ima jedino značenje da su obje strane do tog trenutka uredno ispunjavale ugovorom preuzete obveze te daljnje značenje da tužitelj nije nijednom svojom radnjom povrijedio preuzete obveze. Proizlazi da otkaz ugovora nije posljedica njegovog kršenja te proizlazi da tužitelj u izvršavanju prava i obveza koje je preuzeo ugovorom, isti nije povrijedio ni primjenom općih pravila Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima mjerodavnim za stjecanje, prestanak i promjenu služnosti kao stvarnog prava niti je povrijedio posebne odredbe koje se primjenjuju na pravo služnosti kao stvarno pravo temeljem Zakona o cestama iz 2011. godine i Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine«, broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13., 71/14. i 72/17., dalje: ZEK). Citira obrazloženje osporenog rješenja vezano na utvrđivanje (ne)postojanja kojeg drugog prava temeljem kojeg tužitelj plaća korištenje predmetnog cestovnog zemljišta. Tuženik nije pojasnio iz kojih razloga ne uzima u obzir tvrdnju tužitelja da je predmetna izjava o otkazu neosnovana i bez pravnog učinka te da ugovor i dalje obvezuje. Smatra da je tuženik povrijedio članak 8. i 9. ZUP-a te da se u ovoj upravnoj stvari pojavljuje prethodno pitanje, postoji li u smislu odredbe članka 8. stavka 4. Pravilnika koje drugo pravo koje proizlazi iz dalje važećeg ugovora i stvarne služnosti. Ovisno o ocjeni tog pitanja ovisi i odluka postoji li obveza plaćanja naknade za pravo puta. Ako je izjava o otkazu valjana, tada je ugovor kao osnova za stjecanje služnosti prestao 1. prosinca 2018., ali ako izjava nije valjana i osnovana i ako predstavlja povredu predmetnog ugovora, tada on nije prestao i dalje je na snazi. Iz činjeničnog stanja nesporno proizlaze dvije odlučne činjenice o kojima ovisi odluka postoji li koje drugo pravo za utvrđivanje naknade za pravo puta: 1. da ugovor nakon njegovog sklapanja i zaprimanja izjave o otkazu predstavlja pravni temelj u smislu članka 219. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te 2. da je nakon sklapanja ugovora, kao i u trenutku zaprimanja izjave o otkazu, tužitelj bio u istinitom posjedu prava stvarne služnosti koju je stekao na istinit način. Da je tuženik u smislu odredbe članka 55. ZUP-a odlučio sam riješiti prethodno pitanje, prepoznao bi pravnorelevantne činjenice. Navodi odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima te Zakona o obveznim odnosima sukladno kojima smatra da je dokazao kako zbog stvarnopravne prirode ugovora te predmnjeve da je njime (uz činjenicu istinitosti posjeda) ispunjena predmnjeva postojanja prava služnosti kao stvarnog prava; da predmetna izjava o otkazu nije dovela do prestanka ugovora ni do prestanka predmnijevanog prava stvarne služnosti te da je ugovor i predmnjevano stvarno pravo postojalo u trenutku donošenja osporenog rješenja. Tuženik je u obrazloženju rješenja nepostojanje »kojeg drugog prava« opravdao pozivom na valjanost izjave o otkazu, obrazloživši da je ugovor prestao jer je otkazan tom izjavom te se pozvao na odgovarajuću praksu naslovnog suda (UsII-351/17), koja je tužitelju poznata, a to je da je davanje izjave o otkazu dovoljan dokaz za utvrđivanje da je ugovor o služnosti prestao. Ispunjenje obveza zainteresirane osobe iz ugovora proizlazi iz zasnovane i predmnijevane služnosti, a odnosi se na obvezu zainteresirane osobe da trpi i prizna izvršavanje tužiteljevih prava koja proizlaze iz sadržaja služnosti. Stoga smatra da pozivanje tuženika na praksu naslovnog suda nije osnovano ni primjenjivo kao mjerodavno za odlučivanje. Primjenom pravila obveznog prava obrazlaže da predmetni otkaz nije osnovan i nije mogao dovesti do prestanka ugovora. Poziva se na pravno mišljenje dr. sc. H. E. i odluke redovnih sudova. Predlaže da Sud nakon održavanja rasprave utvrdi da je otkaz ugovora o osnivanju prava služnosti prava neosnovan i bez pravnog učinka te poništi osporeno rješenje, a podredno da prekine postupak dok nadležni sud pravomoćno ne odluči o prethodnom pitanju. Predlaže Sudu da odgodi izvršenje točke VI. izreke rješenja te predlaže sklapanje nagodbe radi mirnog rješenja spora na način da ugovorne strane sklope ugovor o