NN 107/2019 (7.11.2019.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: UsII-159/19-6 od 25. rujna 2019.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te sudske savjetnice Alme Beganović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Z., kojeg zastupa I. B., dipl. iur., protiv rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Z., klasa: UP/I-344-03/16-11/13, urbroj: 376-10-19-26 od 11. siječnja 2019., radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i visine naknade za pravo puta, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine P., P., koju zastupa odvjetnica K. J., R., na sjednici vijeća održanoj 25. rujna 2019.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/13, urbroj: 376-10-19-26 od 11. siječnja 2019.

II. Nalaže se tužitelju Hrvatski telekom d.d. iz Z., da zainteresiranoj osobi Općini P., P., naknadi troškove spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 60 dana od primitka ove presude.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem je pod točkom I. izreke utvrđeno da je tužitelj (dalje: HT) infrastrukturni operator i ima pravo puta na nekretninama koje se na dan donošenja tog rješenja nalaze u vlasništvu/suvlasništvu Općine P. prema evidenciji Općinskog suda u Šibeniku, Zemljišnoknjižnog odjela Š. dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, 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 od 16. veljače 2017., 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 tog rješenja. Točkom II. izreke utvrđeno je da tužitelj ima pravo puta na nerazvrstanim cestama u vlasništvu Općine P., navedenim u Odluci o nerazvrstanim cestama na području Općine P. koja je sastavni dio tog rješenja, na kojim nekretninama HT ima izgrađenu elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu prema podacima o EKI navedenim u Elaboratu i koristi ih za pristup, postavljanje, korištenje, popravljanje i održavanje svoje EKI. Točkom III. izreke utvrđeno je da količinu i vrstu EKI iz točke I. i II. tog rješenja čine trase kabelske kanalizacije te trase elektroničkih komunikacijskih vodova u zemlji i nadzemnih elektroničkih komunikacijskih vodova navedene u Elaboratu. Točkom IV. izreke utvrđena je godišnja naknada za pravo puta za korištenje nekretnina iz tog rješenja prema površini zemljišta na kojem se nalazi EKI sukladno podacima navedenim u Elaboratu i vrsti zemljišta navedenoj u evidenciji Zemljišnoknjižnog odjela Š. ili podredno Odjelu za katastar nekretnina Š., dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji, uz primjenu iznosa naknada i načina obračuna određenima u članku 6. i članku 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., dalje: Pravilnik). Točkom V. izreke utvrđuje se da Općina P. ima pravo na godišnju naknadu za pravo puta za nekretnine iz ovog rješenja od 24. prosinca 2018. nadalje, odnosno od dana uknjižbe prava vlasništva/suvlasništva na nekretninama iz točke I. u korist Općine P. ukoliko je ista nastupila nakon 24. prosinca 2018. prema evidenciji Zemljišnoknjižnog odjela Š. dostupnoj na Zajedničkom informacijskom sustavu zemljišnih knjiga i katastra – javnoj aplikaciji. Točkom VI. izreke obvezuje se HT da u roku od 8 dana od primitka rješenja napravi obračun godišnje naknade za pravo puta temeljem parametara iz tog rješenja te obračun sa svim podacima koji su primijenjeni dostaviti HAKOM-u i Općini P.. Točkom VII. izreke obvezuje se HT u roku od 10 dana od primitka rješenja platiti Općini P. naknadu za pravo puta iz tog rješenja za prvu godinu. Svaka sljedeća godišnja naknada za pravo puta se plaća u roku od 8 dana po isteku razdoblja za koje je naknada plaćena. Točkom VIII. izreke obvezuje se Općina P. omogućiti HT-u ostvarivanje prava puta na nekretninama iz tog rješenja.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj navodi da su tužitelj i Općina P. 21. prosinca 2010. sklopili ugovor o osnivanju prava služnosti na javnim površinama temeljem kojeg je tužitelj podmirio naknadu za cijelu 2016., 2017. i 2018. godinu. Unatoč postojanju tog ugovora, Općina se 4. siječnja 2016. obratila tuženiku radi pokretanja postupka utvrđivanja infrastrukturnog operatora za EKI, a sve u smislu odredbe članka 5. Pravilnika. Tuženik je pokrenuo postupak, pogrešno polazeći od pretpostavke da Općina i tužitelj po ovom pitanju nemaju regulirane odnose. Općina je dopisom od 21. prosinca 2018. tužitelju uputila paušalan otkaz ugovora o služnosti, koji tužitelj drži neosnovanim i u cijelosti osporava, o čemu je dopisom od 28. prosinca 2018. obavijestio Općinu. Tuženik je pogrešno zaključio kako ugovor o služnosti sklopljen između Općine i tužitelja više ne proizvodi pravne učinke te upućuje na odredbu članka 8. stavka 4. Pravilnika. Smatra da je kao prethodno pitanje trebalo odlučiti o valjanosti otkaza ugovora o osnivanju prava služnosti. U nastavku tužbe detaljno obrazlaže zbog čega smatra da ugovor o služnosti nije prestao izjavom o otkazu tog ugovora. Upućuje na odredbu članka 212. Zakona o obveznim odnosima te navodi da je sklapanjem ugovora o služnosti kao pravnog posla, u smislu odredbe članka 219. i članka 34. Zakona o vlasništvu, a u vezi s člankom 175. Zakona o vlasništvu, Općina ograničila svoje vlasništvo u svrhu koja nije zakonom zabranjena. mogućnosti ograničenja vlasništva pravnim poslom te o ograničenju vlasništva u užem i širem smislu jasno se izjasnila i pravna teorija (G. u knjizi Stvarno pravo 1., Glava 6., Pravo vlasništva, str. 420. i 421. i S. u knjizi Stvarno pravo 2., Glava 16., služnosti). U trenutku sklapanja ugovora o služnosti stranke nisu mogle predvidjeti do kada će elektronička komunikacijska oprema biti u funkciji zbog koje je izgrađena, ali su zasigurno znale da će to biti dugotrajno. Stoga su i utvrdile da se pravo služnosti na javnim površinama daje na neodređeno vrijeme. Iako saura uknjižba služnosti nije provedena u zemljišnim knjigama, nesporno je da su se i pored toga sadržaj i ovlasti koje su za tužitelja trebale proizaći zasnivanjem služnosti uredno izvršavale gotovo Beset godina. Stoga su ugovorne strane odlučile svoj stvarni odnos u pogledu EKI, koja je izgrađena na javnim površinama u vlasništvu ili pod upravom Općine, urediti putem služnosti, a ne putem instituta prava puta kao zakonske služnosti. Upućuje na odredbe Zakona o vlasništvu, kojim je propisan prestanak služnosti, a otkaz ugovora o služnosti tim Zakonom nije propisan, zbog čega smatra da isti ne može prestati otkazom. Priroda EKI i s EKI povezane djelatnosti nije spojiva s mogućnošću da bi vlasnik poslužne nekretnine imao pravo u svako doba otkazati takav ugovor te time dovesti do prestanka prava korištenja javnih površina u vlasništvu ili pod upravom općine pa makar on bio i obveznopravne prirode. Općina nema pravni razlog, već isključivo ekonomski interes za otkazivanje tog ugovora i otkaz predstavlja postupanje suprotno savjesnosti i poštenju te zlouporabu prava u provedbi obveznopravnih ugovora. Izostanak uknjižbe prava služnosti nema utjecaja na prava i obveze ugovornih strana koja ih u njihovom međusobnom odnosu obvezuju. U nastavku upućuje na takvo pravno mišljenje dr. sc. H. E. i pravnu teoriju, knjiga Stvarno pravo, 2007. godina, G. i dr. Služnost je zasnovana na rok koji je odrediv pa samim tim ugovori o služnosti ne mogu prestati pozivanjem na odredbu članka 212. Zakona o obveznim odnosima. Također, upućuje na presudu Županijskog suda u Zagrebu, broj: Gž-4702/18, koja se na odgovarajući način može primijeniti u ovom predmetu. Kako u ovom slučaju iz utvrđenog činjeničnog stanja nije proizlazilo da se vlasništvo Općine može smatrati dokazanim na svim česticama za koje joj je priznato pravo na naknadu, to je razvidno da je tuženik povrijedio temeljno načelo ZUP-a priznavši Općini osporenim rješenjem to svojstvo. Predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev i poništi rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je uzeo u obzir pravno shvaćanje Suda izneseno u presudama poslovni broj: UsII-351/17 i UsII-130/17, u kojima je Sud zauzeo stav kako prije nego je ugovor o služnosti tužitelja i zainteresirane osobe raskinut, nema mjesta ove odnose u istoj pravnoj stvari rješavati donošenjem rješenja od strane tuženika. Tuženik je donio osporeno rješenje i odredio da naknada za pravo puta teče od dana od kada ugovor o osnivanju prava služnosti na javnim površinama od 21. prosinca 2010. više ne proizvodi pravne učinke, a to je nastupanjem otkaza kojeg je zainteresirana osoba izjavila tužitelju. Ovaj stav potvrđen je i u presudi poslovni broj: UsII-242/18. Općina je otkazala ugovor izjavom o otkazu od 21. prosinca 2018. te se ne smatra vezanim ugovorom danom dostave izjave tužitelju, a to je 24. prosinac 2018. Ugovor je sklopljen na neodređeno vrijeme pa je tuženik, temeljem članka 212. stavak 1. i 3. Zakona o obveznim odnosima, utvrdio da je ugovor otkazan te da od 24. prosinca 2018. ne proizvodi pravne učinke. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, Općina P., u odgovoru na tužbu navodi da je ugovor otkazan sukladno odredbi članka 212. Zakona o obveznim odnosima te navodi da neosnovano tužitelj ističe da je tuženik pogrešno zaključio da ugovor o osnivanju prava služnosti na javnim površinama od 21. prosinca 2010. sklopljen između zainteresirane osobe i tužitelja više ne proizvodi pravne učinke te da bi time tuženik pogrešno odlučio o prethodnom pitanju. Razlozi i načini prestanka ugovora propisani su Zakonom o obveznim odnosima i isti ne mogu ovisiti o razlozima i načinu prestanka stvarnih prava koja su temeljem tih ugovora osnovana. Takav stav zauzeli su Trgovački sud u Zadru, kao i Trgovački sud u Zagrebu, kad su u identičnim predmetima odbili tužbeni zahtjev tužitelja kojim se traži utvrđenje da je otkaz ugovora neosnovan i bez pravnog učinka pa u privitku dostavlja presudu Trgovačkog suda u Zadru, poslovni broj: P-115/18 od 29. listopada 2018., presudu Trgovačkog suda u Zagrebu, poslovni broj: P-1137/17 od 20. listopada 2017. te presudu Trgovačkog suda u Zagrebu, poslovni broj: P-1730/17 od 12. ožujka 2018. Smatra da se tužitelj pogrešno poziva na odredbu članka 8. stavka 4. Pravilnika te upućuje na presudu ovog Suda, poslovni broj: UsII-232/18. Također, upućuje na pravnu teoriju u svezi s prethodnim pitanjem (B., Upravno pravo, Zagreb, 2002., Đ., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb,