NN 49/2018 (30.5.2018.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-105/17-5 od 15. ožujka 2018.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

990

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Slavice Marić-Okičić i Biserke Kalauz, članica vijeća, te višeg sudskog savjetnika Juraja Dujma, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, koji zastupa opunomoćenica Irena Brezovečki, dipl. iur., na temelju generalne punomoći broj: Su-511/2013, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Benkovca, Šetalište kneza Branimira 12, Benkovac koju zastupa opunomoćenica Katja Jajaš, odvjetnica u Rijeci, Trg 128. brigade Hrvatske vojske 4, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i izdavanje potvrde o pravu puta, u sjednici vijeća održanoj 15. ožujka 2018.

presudio je

I. Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/330, urbroj: 376-10-17-12 od 19. travnja 2017.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na česticama navedenim u točki I. izreke tog rješenja u k.o. Benkovac, k.o. Buković, k.o. Donji Karin, k.o. Gornja Jagodnja, k.o. Gornje Biljane, k.o. Islam Grčki, k.o. Lisičić, k.o. Nadin, k.o. Perušić, k.o. Polača, k.o. Posedarje, k.o. Pristeg, k.o. Radašinovci, k.o. Smilčić, k.o. Šopot, k.o. Tinj i k.o. Vukšić, a koje nekretnine su u vlasništvu odnosno pod upravom Grada Benkovca, te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta. Točkom II. izreke rješenja utvrđena je visina naknade za pravo puta u iznosu od 382.185,69 kn godišnje. Pod točkom III. izreke rješenja tužitelj je kao infrastrukturni operator obvezan Gradu Benkovcu platiti utvrđenu godišnju naknadu u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja podnio tužbu zbog svih zakonom propisanih razloga. Iznosi tijek upravnog postupka i opisuje postupanje tuženika povodom zahtjeva zainteresirane osobe od 10. studenog 2016. Ističe da je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja Gradu Benkovcu, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Grada, niti su opća dobra pod njegovim upravljanjem, što predstavlja povredu članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine«, broj: 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14. – dalje: ZEK). Navodi da je to moguće utvrditi usporedbom popisa nekretnina iz točke I. izreke rješenja i podataka iz Tablice 1 koja je sastavni dio rješenja, jer iz zemljišnih knjiga i Tablice 1 proizlazi da je riječ o nekretninama koje se vode kao nekretnine za koje nije poznat vlasnik ili upravitelj, nekretnine koje se nalaze u vlasništvu raznih fizičkih i pravnih osoba, kao i one koje se vode kao društveno vlasništvo ili općenarodna imovina. Navodi nadalje da iz same potvrde o pravu puta broj: 8364 proizlazi da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga, a stanje u zemljišnim knjigama ne odgovara onome što je utvrđeno u rješenju. Ističe da se Grad nije legitimirao u postupku odnosno nije sukladno članku 5. stavku 1. Pravilnika dokazao da je upravitelj općeg doba odnosno vlasnik svih čestica. Smatra da je tuženik povrijedio i temeljne odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj: 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14. – dalje: ZOV), prema kojima se pravo vlasništva i druga stvarna prava mogu protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom (članak 1. stavak 3.), dok je vlasništvo stečeno tek kad su za to ispunjene sve pretpostavke određene zakonom (članak 114. stavak 2.), što u konkretnom slučaju nije dokazano. Navodi također da se upisi koji glase u zemljišnoj knjizi kao

društveno vlasništvo ili općenarodna imovina ne mogu samim time smatrati da su u vlasništvu Grada, jer je pravna sudbina tih nekretnina uređena nizom propisa o pretvorbi društvenog vlasništva, a iz obrazloženja rješenja nije moguće utvrditi na koji način i da li je tuženik proveo potrebne provjere i za te nekretnine. Tužitelj također smatra da nema pravne osnove za plaćanje naknade za pravo puta za nekretnine koje bi imale status javnog dobra u općoj uporabi, kao i da postoji bojazan da tuženik zapravo status upraviteljstva pokušava izjednačiti s pitanjem izvanknjižnog vlasništva, iako je riječ o dvije posve različite kategorije. Ističe da nekretnine poput nerazvrstanih cesta, javnih površina, zelenih površina, trgova, parkova i slično, nisu opće dobro da bi se nalazile u režimu upravljanja već potpadaju pod različite vlasničkopravne režime. Navodi da se pogrešno tumači članak 5. stavak 4. točka 6. ZEK-a, a u vezi s člankom 25. toga Zakona, jer iz te odredbe ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko pravnih odnosa bilo pretpostavka za sigurnu uporabu mreže, cjelovitost mreže i međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga, niti se neplaćanjem naknade narušava kakvoća usluge. Napominje da se kroz obrazloženje rješenja tuženik samo načelno poziva na određene zakone poput ZOV-a, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakona o cestama i Zakona o komunalnom gospodarstvu, ali da ne obrazlaže na koji način je izveo zaključak da se baš konkretne sporne čestice nalaze u takvom statusu da bi bile prenesene na Grad Benkovac po sili zakona. Ističe da sukladno članku 102. Zakona o cestama postoji izričita obveza općina i gradova da usklade stvarno stanje sa zemljišno knjižnim stanjem, dok se odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu ne uređuju vlasničko pravni odnosi. Navodi da geodetski elaborat koji je po nalogu tuženika izradio nema nikakove veze sa zaključkom da bi se time popis nekretnina koje su vlasništvo Grada i kojima upravlja smatrao nespornim. Tužitelj stoga smatra da je povrijeđeno načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj: 47/09. – dalje: ZUP), te da je tuženik trebao odbiti zahtjev zainteresirane osobe za one čestice za koje iz zemljišnih knjiga nije moguće utvrditi vlasništvo ili pravo upravljanja Grada odnosno barem odrediti prekid postupka. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi.

U iscrpnom odgovoru na tužbu tuženik se protivi svim tužbenim navodima. Ističe da je u osporenom rješenju detaljno iznio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba, u svrhu primjene članka 28. ZEK-a, treba smatrati vlasnikom nekretnina koje su obuhvaćene osporenim rješenjem i zbog čega joj pripada pravo na naknadu, a što proizlazi i iz posebnih propisa, u prvom redu ZOV-a, Zakona o zemljišnim knjigama (»Narodne novine« broj: 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13. i 60/13.), Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, broj: 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.) i Zakona o cestama (»Narodne novine«, broj: 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), te iz pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima. Tuženik upućuje na odluke ovoga Suda te Ustavnog suda Republike Hrvatske, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Županijskog suda u Dubrovniku i Županijskog suda u Varaždinu u kojima je izraženo stajalište da je zemljišno knjižno stanje irelevantno kod nekretnina na kojima je pravo vlasništva stečeno po samom zakonu, već je u takvom slučaju odlučno faktično stanje. U odnosu na tužiteljev argument kako potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže, tuženik se poziva na praksu ovoga Suda (presuda broj: Us-11646/2010 od 5. listopada 2012.), te navodi da je u osporenom rješenju jasno obrazložena ta uzročna veza. Ističe da tužitelj, da bi se uopće mogla obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, mora imati nesmetani pristup svojoj EKI, koji može ostvariti putem instituta građanskog prava, kao što je primjerice ugovor o služnosti, a da je ZEK, da bi se izbjegla situacija u kojoj zbog nemogućnosti rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, tužitelj nema odgovarajući fizički pristup, omogućio rješavanje tih odnosa putem primjene instituta prava puta, ostvarivanje kojeg je moguće samo uz plaćanje odgovarajuće naknade. Smatra da prigovori tužitelja nisu činjenične već isključivo pravne prirode. Navodi da se identifikacija nekretnina izvršava na način određen Pravilnikom o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine«, broj: 152/11. i 151/14. – dalje: Pravilnik) putem elaborata i priložene tablice, te da se osim toga koristi digitalna ortofoto karta Republike Hrvatske Državne geodetske uprave. Navodi da je tužitelj za geodetsko snimanje, izradu elaborata i tablice angažirao ovlaštenu geodetsku kuću, te je u potpunosti upoznat sa stanjem u javnim registrima nekretnina, ali i sa stvarnim stanjem koje sada ne želi prihvatiti. Prilikom izračuna naknade za pravo puta u izračun se uzimaju nekretnine koje su već upisane kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave te ostale nekretnine koje se po sili zakona i sudskoj praksi smatraju vlasništvom jedinica lokalne samouprave uz količine EKI na svakoj pojedinoj nekretnini ovisno o visini naknade definirano sukladno članku 6. i 7. Pravilnika. Ističe da se u ovoj vrsti upravnog postupka ne odlučuje samo o odnosu između podnositelja zahtjeva i tužitelja već i o javnom interesu, interesu Republike Hrvatske, interesu ostalih operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga koji zbog spora tužitelja s jedinicama lokalne samouprave ne mogu koristiti predmetnu EKI, te u interesu krajnjih korisnika usluga. Navodi da je osporavanje tužitelja utemeljeno na pravnom stavu koji tuženik smatra pogrešnim, te da su čestice navedene u izreci pobijanog rješenja navedene i u Tablici, a da je iz obrazloženja jasno vidljivo iz kojih razloga je zaključeno kako je riječ o česticama u vlasništvu podnositelja zahtjeva. Smatra osporavano rješenje zakonitim, te predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu navodi da je osporavanim rješenjem tuženik proglasio Grad Benkovac vlasnikom i upraviteljem samo za one nekretnine za koje je to određeno Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakonom o cestama, Zakonom o komunalnom gospodarstvu, Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (»Narodne novine«,