NN 3/2018 (10.1.2018.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-110/17-6 od 22. studenoga 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Fedore Lovričević-Stojanović i Biserke Kalauz, članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa opunomoćenica Irena Brezovečki, dipl. iur., protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Gradac, Gradac, Stjepana Radića 3, koju zastupa opunomoćenica Katja Jajaš, odvjetnica iz Rijeke, Trg 128. brigade Hrvatske vojske 4, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora, izdavanja potvrde o pravu puta i određivanja naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 22. studenoga 2017.

presudio je

I. Usvaja se tužbeni zahtjev.

Poništava rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/621, urbroj: 376-10-17-14 od 5. svibnja 2017. te se predmet vraća tuženiku na ponovni postupak.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika utvrđeno je da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na česticama navedenima u izreci toga rješenja u k.o. Brist, k.o. Drvenik, k.o. Gradac, k.o. Podaca i k.o. Zaostrog, u vlasništvu, odnosno pod upravom Općine Gradac te je tužitelju za te nekretnine izdana potvrda o pravu puta (točka I. izreke). Točkom II. izreke rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta na tim nekretninama u iznosu od 255.745,57 kn godišnje.

Tužitelj je protiv rješenja tuženika podnio tužbu zbog svih zakonom propisanih razloga. U opširnoj tužbi opisuje postupanje tuženika u postupku po zahtjevu zainteresirane osobe, Općine Gradac, za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (u daljnjem tekstu: EKI) koji je zainteresirana osoba podnijela kao vlasnik i korisnik nekretnina na kojima je izgrađena EKI. Tužitelj u bitnom ističe da je tuženik osporenim rješenjem zainteresiranu osobu proglasio vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta za čestice koje nisu u vlasništvu zainteresirane osobe, niti pod njezinim upravljanjem, a što je protivno članku 28. stavku 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine«, 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14.; u daljnjem tekstu: ZEK). Navodi da se usporedbom popisa nekretnina iz izreke osporenog rješenja i podataka iz Tablice 1. te izvadaka iz zemljišne knjige na temelju kojih je izdana potvrda o pravu puta broj 8381, može utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene nekretnine za koje iz Tablice 1. i podataka iz zemljišnih knjiga ne proizlazi da bi bile u vlasništvu ili pod upravom zainteresirane osobe, već su upisane kao vlasništvo drugih fizičkih i pravnih osoba, pomorsko dobro, javno dobro, općenarodna imovina ili društveno vlasništvo, bez naznake Općine Gradac kao vlasnika nekretnine ili upravitelja općeg dobra. Tužitelj ističe da ga se osporenim rješenjem prisiljava platiti zainteresiranoj osobi nešto što joj ne pripada te upućuje na mogućnost da upisani vlasnik odnosno upravitelj traži naknadu za pravo puta na tim istim česticama. Navodi da je pretvorba društvenog vlasništva provedena nizom različitih propisa, što je imalo za posljedicu različitu pravnu sudbinu nekretnina koje su bile u društvenom vlasništvu. Stoga se ne može smatrati da su u vlasništvu općina sve nekretnine za koje je u zemljišnim knjigama ostalo upisano društveno vlasništvo ili općenarodna imovina. Nadalje, tužitelj smatra da ne postoji pravna osnova za obvezu plaćanja naknade za pravo puta za nekretnine sa statusom javnog dobra u općoj uporabi budući da ZEK predviđa plaćanje naknade za pravo puta isključivo upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine. Općim dobrima upravlja Republika Hrvatska, a ne općina, dok javna dobra u općoj uporabi, prema mišljenju tužitelja, nisu

obuhvaćena ZEK-om u smislu plaćanja naknade za pravo puta. Navodi da su prema članku 35. stavku 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 81/15. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: ZV), javna dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske. Prema stavku 8. istoga članka ZV-a, ta dobra mogu biti i u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i s njima izjednačenih pravnih osoba ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Tužitelj prigovara što je tuženik, bez utvrđivanja pravog stanja stvari glede prava vlasništva odnosno upravljanja, kao dokaz vlasništva odnosno upravljanja nekretninama, prihvatio popis čestica na kojima zainteresirana osoba ima pravo vlasništva i čestica kojima upravlja, a koji mu je dostavila zainteresirana osoba. Naglašava da je za utvrđenje statusa i stvarnih prava na nekoj nekretnini mjerodavno stanje u zemljišnim knjigama te da je stoga tuženik mogao izdati potvrdu o pravu puta i odrediti plaćanje naknade samo za one nekretnine za koje je u zemljišnim knjigama upisano vlasništvo ili pravo upravljanja zainteresirane osobe. U prilog tome poziva se i na članak 3. stavak 2. točku d. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine«, 152/11. i 151/14.) koji propisuje da zahtjev iz stavka 1. toga članka mora sadržavati i izvatke iz zemljišnih knjiga čestica na kojima je izgrađena EKI. Osporava zaključak tuženika da bi zainteresirana osoba imala pravo uskratiti tužitelju pristup EKI u slučaju neplaćanja naknade za pravo puta, smatrajući da to ne proizlazi iz ZEK-a. Smatra da je tuženik trebao odbiti zahtjev zainteresirane osobe za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta za sve nekretnine za koje nema dokaz prava vlasništva, odnosno da je trebao odrediti prekid postupka radi utvrđivanja prava vlasništva na nekretninama. Tužitelj smatra da na pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje upućuje okolnost da tuženik ni na koji način ne obrazlaže na temelju čega je izveo zaključak da su baš konkretne čestice koje su obuhvaćene osporavanim rješenjem po sili zakona postale vlasništvo Općine Gradac. Mišljenja je da odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 147/14.; u daljnjem tekstu: ZKG) nisu u vezi sa stvarnopravnim režimom nekretnine, niti mogu biti valjana pravna osnova za utvrđivanje prava vlasništva, dok Zakon o cestama (»Narodne novine,« 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.), nalaže obvezu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, čime obvezuje jedinice lokalne samouprave da usklade stvarno stanje sa zemljišnoknjižnim stanjem. Predlaže da Sud usvoji tužbeni zahtjev i poništi osporeno rješenje.

Na temelju članka 32. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine« 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS), tuženik i zainteresirana osoba pozvani su da dostave odgovor, odnosno očitovanje o tužbi.

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 za pravo puta na tim nekretninama, a što proizlazi iz posebnih propisa, osobito ZV-a, Zakona o zemljišnim knjigama (»Narodne novine,« 91/96., 68/98., 137/99. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 55/13. i 60/13.), ZKG-a i Zakona o cestama 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 zemljišnoknjižno 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 uzročna veza između potvrde o pravu puta i sigurnosti i cjelovitosti mreže jasno obrazložena u osporenom rješenju. Tuženik nadalje smatra da je pravilno utvrdio činjenično stanje, pravilno identificiravši sve nekretnine nad kojima zainteresirana osoba ostvaruje vlasnička prava, a koja ju legitimiraju, kao nositelja prava na naknadu za tužiteljevo pravo puta, istovremeno ju obvezujući da tužitelju omogući nesmetano ostvarivanje toga prava. Napominje da u slučajevima u kojima postojeći upisi vlasništva u zemljišnoj knjizi glase na fizičke ili pravne osobe, a faktično stanje je drukčije, sudska praksa potvrđuje da nije odlučno zemljišnoknjižno stanje nekretnine, već faktično stanje »na terenu/u naravi«, budući da se prema faktičnom stanju po sili zakona moraju utvrđivati i činjenice. Opširno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje zakonito, predlaže odbijanje tužbenog zahtjeva.

U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba, Općina Gradac, u cijelosti osporava tužbene navode u bitnom ističući da je tuženik, osporenim rješenjem, proglasio zainteresiranu osobu vlasnikom i upraviteljem onih nekretnina za koje je to određeno ZV-om, Zakonom o cestama, ZKG-om, Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (»Narodne novine,« 34/91.), Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi (»Narodne novine,« 90/92.) te Zakonom o građevinskom zemljištu (»Narodne novine,« 53/90.), a uzimajući u obzir i potvrdu o nekretninama u vlasništvu i pod upravljanjem zainteresirane osobe. Naglašava da bi se cesta (put) smatrala nerazvrstanom cestom nije potrebno da bude upisana u zemljišnim knjigama kao nerazvrstana cesta, već prema samom zakonu, ceste koje se na dan stupanja na snagu Zakona o cestama (28. srpnja 2011.) koriste za promet vozila prema bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao