NN 36/2018 (18.4.2018.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-74/17-5 od 15. veljače 2018.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

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 Jurja Dujma, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg zastupa opunomoćenica Irena Brezovečki, dipl. iur. putem generalne punomoći broj: Su-511/2013, protiv tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9 i 10, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Bale, Trg Tomaso Bembo 1, Bale, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 15. veljače 2018.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/299, urbroj: 376-10-17-12 od 20. ožujka 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 izgrađenu na nekretninama navedenim u točki I izreke, sve u k.o. Bale, a koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Bale te se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (I točka izreke). Pod točkom II i III izreke rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta u iznosu od 55.649,07 kn godišnje i nalaže tužitelju da u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta počne zainteresiranoj osobi Općine Bale plaćati utvrđenu naknadu uz obvezu dostave tuženiku dokaza o izvršenoj uplati.

Tužitelj je protiv citiranog rješenja podnio tužbu iz svih zakonom propisanih razloga. U tužbi opisuje postupanje tuženika u postupku po zahtjevu zainteresirane osobe Općine Bale od 27. rujna 2016., kao vlasnika, korisnika i upravitelja dobra na nekretninama na njenom području, za utvrđivanje infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (u daljnjem tekstu: EKI), odnosno reguliranje imovinsko pravnih odnosa te s tim u svezi isplate odgovarajuće naknade za elektroničku komunikacijsku mrežu, elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu sagrađenu na tim nekretninama, a sve u smislu članka 5. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine« broj 152/11. i 151/14. – dalje: Pravilnik) te članka 28. i 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine« broj 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14. – dalje: ZEK). Navodi da je tijekom postupka tuženik donio rješenje 5. listopada 2016. i zaključak 1. veljače 2017., po kojima je on postupio i dostavio sve tražene podatke. Ističe da je osporenim rješenjem tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Općine Bale niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem, čime je povrijeđena odredba članka 28. stavka 4. ZEK-a. Navodi da se usporedbom popisa nekretnina iz točke I. izreke osporenog rješenja i podataka iz Tablice 1, koja je sastavni dio tog rješenja može utvrditi da su rješenjem obuhvaćene nekretnine koje se ne nalaze u vlasništvu ili pod upravom zainteresirane osobe, već se u zemljišnim knjigama vode kao opće dobro – javna cesta. S obzirom da su opća dobra dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu niti jedne osobe, nego su na uporabi svih i da sukladno članku 3. stavku 2. i 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 76/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14. – dalje: ZV) općim dobrima upravlja Republika Hrvatska, a ne općine, te da su javne ceste sukladno članku 3. Zakona o cestama (»Narodne novine« broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, smatra da je izreka rješenja u suprotnosti sa Tablicom 1, jer je tuženik donio rješenje protivno stanju u zemljišnim knjigama, koje je mjerodavno i dokumentaciji dostavljenoj od strane tužitelja, bez valjanih dokaza te je izvan svoje nadležnosti priznao pravo vlasništva odnosno

upravljanja zainteresiranoj osobi. Ističe da iz potvrde o pravu puta broj 8329 proizlazi da je izdana na temelju ovjerenih izvadaka iz zemljišnih knjiga, koje stanje međutim ne odgovara onom utvrđenom u točki I izreke osporenog rješenja, pa je stoga tuženik postupio protivno odredbi članka 28. stavka 4. ZEK-a i članka 5. stavka 1. Pravilnika. Navodi da je tuženik tijekom postupka teret dokazivanja vlasništva prebacivao na tužitelja i to dijelom postupajući u okviru inspekcijskog nadzora, iako taj postupak nije bio ovlašten voditi jer još uvijek nije postojala potvrda o pravu puta. Navodi da se tuženik samo načelno poziva na određene zakone poput ZV-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 općinu po sili zakona, te da je iz nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja izveden pogrešan zaključak da bi općina bila vlasnik ili upravitelj svih čestica obuhvaćenih rješenjem. Ističe nadalje da potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže te da se radi o promašenoj primjeni i tumačenju članka 5. stavka 4. točke 6. ZEK-a u vezi s člankom 25. ZEK-a koji kao opće pravilo navodi da se uvjeti propisani tom odredbom ispunjavaju kroz gradnju, postavljanje i korištenje EKI-a na način da se ne narušava kakvoća usluge, niti omogućuje međusobno prisluškivanje korisnika usluga, pa iz te odredbe ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i općine bila pretpostavka za sigurnu uporabu mreže. Poziva se na odredbu članka 102. Zakona o cestama prema kojem postoji izričita obveza općina i gradova da usklade stvarno stanje sa zemljišnoknjižnim stanjem. Smatra neosnovanim i zaključak tuženika da je popis nekretnina koje su vlasništvo općine ili kojima ona upravlja nesporan iz razloga što se temelji na geodetskom elaboratu, jer taj elaborat koji je on izradio sukladno nalogu inspektora tuženika nema nikakove veze sa zaključkom da bi se time popis nekretnina smatrao nespornim glede vlasničkog statusa, koji je tijekom cijelog postupka upravo bio sporan. Smatra da je izreka rješenja nejasna i u proturječnosti sa Tablicom 1. Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi.

Tuženik se u odgovoru na tužbu u cijelosti protivi tužbenim navodima. U bitnome navodi 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 spornih nekretnina i zbog čega joj pripada pravo na naknadu za pravo puta, a što proizlazi iz posebnih propisa, osobito Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o zemljišnim knjigama, Zakona o komunalnom gospodarstvu i Zakona o cestama te pravne prakse i pravnih shvaćanja izraženih u stručnim i znanstvenim radovima. Tuženik upućuje na odluke ovoga Suda, te Ustavnog suda RH, Vrhovnog suda RH i tome shvaćanju sukladne odluke županijskih sudova, 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, te ističe da stoga dužnost poznavanja izvanknjižnog stanja postoji u odnosu na nekretnine koje su po sili zakona prenesene u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, premda ona nije u zemljišnoj knjizi upisana kao vlasnik. Navodi da je prema odredbi članka 23. stavka 5. Zakona o zemljišnim knjigama u svezi s odredbom članka 35. stavka 8. ZV-a, jedinica lokalne samouprave vlasnik nekretnina koje leže na njezinom području, a u zemljišnim knjigama upisane su kao javno dobro, javno dobro u općoj uporabi i javno dobro u javnoj uporabi, ako u odnosu na te nekretnine nije kao vlasnik upisana Republika Hrvatska. Osporava tezu tužitelja da se pobijanim rješenjem miješaju pojmovi općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi odnosno pojmovi upravljanja i vlasništva, jer je kod spornih nekretnina jasno da je riječ o nekretninama u vlasništvu podnositelja zahtjeva, a time i postojanje uvjeta za postupanje po članku 28. stavku 4. ZEK-a. Smatra da tužitelj pogrešno navodi odredbu članka 25. ZEK-a kao jedino pravno relevantnu, jer uz nju tužitelj mora udovoljiti i drugim odredbama koje se odnose na sigurnost i cjelovitost mreže, kao što su obveze iz članka 99. ZEK-a i pripadajućeg Pravilnika o načinu i rokovima provedbe mjera zaštite sigurnosti i cjelovitosti mreža i usluga (»Narodne novine« broj 109/12., 33/13., 126/13. i 67/16.), a da bi udovoljio tim odredbama i uopće mogao obavljati djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, mora imati nesmetani pristup svojoj EKI koja je izgrađena na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne samouprave. Ističe da taj fizički pristup tužitelj može ostvariti putem instituta građanskog prava, kao što je primjerice ugovor o služnosti, međutim kako bi se izbjegla situacija u kojoj zbog nemogućnosti rješavanja imovinsko-pravnih odnosa, tužitelj nema odgovarajući fizički pristup svojoj EKI, ZEK je omogućio rješavanje tih odnosa putem primjene instituta prava puta. Nadalje tuženik citira i druge relevantne odredbe propisa koji se primjenjuju u konkretnom slučaju, navodeći da prigovori tužitelja nisu činjenične već isključivo pravne prirode, koji nisu osnovani. Opširno iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje zakonito, odgovarajući pri tome na prigovore iznesene u tužbi, predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba Općina Bale u odgovoru na tužbu osporava tužbene navode u cijelosti. Ističe da je novelom Zakona o javnim cestama iz 2009. godine, na kojima je do tada prema zakonodavstvu Republike Hrvatske postojao isključivi nevlasnički pravni režim (tzv. opće dobro), na javnim cestama uspostavljeno vlasništvo Republike Hrvatske te su do danas zadržale status javnog dobra u općoj uporabi, dok se Zakonom o cestama (»Narodne novine« broj 84/11. i 92/14.) omogućuje uspostava vlasništva jedinica lokalne samouprave na dijelu javnih cesta (nerazvrstane ceste) koje su do stupanja na snagu toga Zakona bile u vlasništvu Republike Hrvatske, pri čemu se poziva na odredbu članka 131. toga Zakona. Navodi da je predstavničko tijelo Općine Bale sukladno članku 107. Zakona o cestama donijelo Odluku o nerazvrstanim cestama, te je u skladu s tom Odlukom donesena i odluka o popisu nerazvrstanih cesta na području Općine Bale, iz kojih je razvidno da