NN 116/2017 (24.11.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-104/17-9 od 22. rujna 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Jadranke Jelić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, kojeg na temelju generalne punomoći, broj Su-511/2013, zastupa opunomoćenica Irena Brezovečki, protiv rješenja tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, klasa: UP/I-344-03/15-11/630, urbroj: 376-10-17-17 od 20. travnja 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Bol, koju zastupaju odvjetnice iz Zajedničkog odvjetničkog ureda Sanja Gligić Rubes i Kristina Stepinac Terzić iz Velike Gorice, Trg kralja Petra Krešimira IV. broj 2, radi naknade za pravo puta, u sjednici vijeća održanoj 22. rujna 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/630, urbroj: 376-10-17-17 od 20. travnja 2017.

II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

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

Obrazloženje

Rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama navedenim točkom I. izreke osporenog rješenja, koje su u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Bol te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (točka I. izreke rješenja), utvrđuje se da visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. ovog rješenja iznosi 39.819,02 kn godišnje (točka II. izreke rješenja), tužitelj je kao infrastrukturni operator, obvezan platiti utvrđenu godišnju naknadu iz točke II. ovog rješenja u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta (III. izreke rješenja), te je tužitelj obvezan da u roku od 30 dana dostavi tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta koja je utvrđena točkom II. predmetnog rješenja (IV. izreke rješenja). Potvrda o pravu puta broj: 8370 i Tablica 1. sastavni su dio tog rješenja.

Tužitelj u tužbi u bitnom navodi da je ovaj postupak pokrenut po zahtjevu Općine Bol, radi utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje: EKI) izgrađenu na nekretninama u vlasništvu zainteresirane osobe odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem. Na temelju tog zahtjeva tuženik je pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje od 4. siječnja 2016. kojim je tužitelju naredio niz obveza vezanih za snimanje EKI i izradu geodetskog elaborata za EKI na cijelom administrativnom području zainteresirane osobe, koje obveze su trebale pridonijeti uređenju odnosa između zainteresirane osobe i tužitelja. Tužitelj je postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio tražene podatke što tuženik ne spori. U konačnici doneseno je osporeno rješenje kojim je kako smatra tužitelj pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta za nekretnine koje se ne nalaze u njenom vlasništvu niti pod njenim upravljanjem a što je suprotno odredbi članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine« 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14. – dalje: ZEK) i stanju u zemljišnim knjigama i dokumentaciji koja je dostavljena od strane tužitelja. Navodi kako zainteresirana osoba nije dokazala da bi bila upravitelj općeg dobra odnosno vlasnik svih čestica obuhvaćenih osporenim rješenjem. Tužitelj se poziva na odredbe 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 152/14.) prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva. Ističe da je teret dokazivanja o vlasništvu općine odnosno njezinom upravljanju nekretninama, tuženik prebacio na tužitelja. Ukazuje na razlike između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi

navodeći kako opća dobra kao dijelovi prirode po svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu nego na uporabi svih, dok javna dobra u općoj uporabi mogu biti objektom prava vlasništva javnopravnih osoba. Ističe, da iz mjerodavnih odredbi ZEK-a ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko-pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i zainteresirane osobe bila pretpostavka za sigurnu uporabu i cjelovitost mreže te međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga. U tom smislu poziva se na stajalište Općinskog suda u Zlataru izraženo u rješenju poslovni broj: Psp-24/16 od 5. srpnja 2016. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje nalazi u pogrešno utvrđenoj činjenici da bi zainteresirana osoba bila vlasnik odnosno upravitelj svih nekretnina koje su obuhvaćene rješenjem te smatra da tuženik samo konstatira kako je nesporno da općina neke nekretnine ima u svojem vlasništvu a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama (»Narodne novine« 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14.) i Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« 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., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.). Povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika da se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu koji je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Smatra da je povrijeđeno načelo materijalne istine iz članka 8. Zakona o općem upravnom postupku koje obvezuje tuženika da utvrdi pravo stanje te u tu svrhu, na temelju raspoloživog materijala sve odlučne činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. Međutim, u konkretnom slučaju iz utvrđenog činjeničnog stanja nije proizlazilo da se vlasništvo odnosno upravljanje općine na svim česticama za koje je u konačnosti izdana potvrda o pravu puta može smatrati dokazanim pa time niti ovlaštenje na primanje naknade za pravo puta za te čestice, pa je razvidno da je tuženik povrijedio navedeno načelo Zakona o općem upravnom postupku priznavši općini rješenjem to svojstvo. Tužitelj predlaže da Sud tužbeni zahtjev usvoji i poništi pobijano rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi kako je iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba u smislu odredbe članka 28. ZEK-a ima smatrati vlasnikom tih nekretnina zbog čega joj pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Poziva se na odredbe zakona koje navodi i tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajališta ovoga Suda izraženo u presudi, poslovni broj: Us-12057/06-8 od 15. siječnja 2010. te zaključuje kako su javne površine i nerazvrstane ceste od lokalnog značaja te su jedinice lokalne samouprave po sili zakona ovlaštene i obvezne za njih skrbiti i odgovarati te njima upravljati. U odnosu na načelo povjerenja u zemljišne knjige poziva se na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u predmetu, broj: U-III-3387/2015 kao i na brojne odluke tog Suda vezane uz uspostavu vlasništva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na nerazvrstanim cestama. Poziva se i na rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Rev-2311/11, prema kojem je bitno faktično a ne zemljišno-knjižno stanje nekretnina. Navodi kako se slučajevi u kojima u zemljišnoj knjizi jedinica lokalne samouprave nije upisana kao vlasnik premda je vlasništvo stekla po samom zakonu, uglavnom odnose na situacije pretvorbe društvenog vlasništva pa se u zemljišnoj knjizi nalaze (neizmijenjeni) upisi društvenog vlasništva (ili općenarodne imovine što je prethodilo društvenom vlasništvu) te upisi prava korištenja, upravljanja ili raspolaganja za korist bivših općina ili općinskih organa upravljanja. Ističe kako je društveno vlasništvo pretvoreno u privatno vlasništvo kroz niz propisa tijekom razdoblja prilagodbe. Zaključuje kako slučajeve upisa društvenog vlasništva s upisanim pravom korištenja za korist prednika današnje općine, treba smatrati i smatraju se upisima vlasništva. U odnosu na javna dobra u općoj odnosno javnoj uporabi koja su u zemljišnim knjigama upisana kao javno dobro, javno dobro u općoj uporabi ili javno dobro u javnoj uporabi smatra da je jedinica lokalne samouprave njezin vlasnik, ako kao vlasnik nije upisana Republika Hrvatska. Smatra dokazanim da su sve kategorije upisa vlasništva koje su tužitelju pravno sporne po sili zakona postale vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Također, smatra neosnovanim prigovor kako potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost mreže jer bez potvrde o pravu puta tužitelj ne može ostvariti pristup nekretninama na kojima se nalazi njegova infrastruktura u svrhu održavanja i popravka iste te u tom smislu poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Us-11646/2010. Suprotno stajalištu tužitelja, koji institut prava puta razumije isključivo kao svoje pravo a ne i obvezu, ZEK jasno propisuje kako je ostvarivanje prava puta moguće samo uz plaćanje odgovarajuće naknade. Tuženik, kao regulatorno tijelo, ima zadaću na zahtjev infrastrukturnog operatora izdati potvrdu o pravu puta, ali isto tako i na zahtjev vlasnika ili upravitelja općeg dobra utvrditi infrastrukturnog operatora i visinu naknade za pravo puta. To posebice u situaciji u kojoj je veliki broj jedinica lokalne samouprave tužitelju zabranio pristup nekretninama na kojima se nalazi EKI, a tužitelj godinama ne poduzima odgovarajuće mjere za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa s vlasnicima i upraviteljima nekretnina. Osporenim rješenjem upravo se omogućuje korištenje nekretnina kojima zainteresirana osoba upravlja, a vlasniku nekretnine odnosno upravitelju općeg dobra omogućuje se dobivanje naknade za pravo puta, koja predstavlja pravičan razmjer između prava vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih usluga. Smatra da postoji jasna veza između ovog postupka i sigurnosti i cjelovitosti mreža i usluga jer je jasna pravna situacija oko toga tko je obvezan osigurati nesmetano izvršavanje prava puta i kome je tužitelj dužan plaćati naknadu. Tužitelj zahtjeva od tuženika i Suda da zanemari faktično stanje na nekretninama i omogući mu korištenje nekretninama koje su nesporno javno dobro, vlasništvo zainteresirane osobe i kojima ona nesporno upravlja bez ikakve naknade. Identifikacija nekretnina izvršava se na način određen Pravilnikom putem elaborata i Tablice, a osim toga identifikacija nekretnina i kontrola zemljišnih upisa u odnosu na faktično stanje vrši