NN 109/2017 (10.11.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-70/17-10 od 18. kolovoza 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2569

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, Borisa Markovića i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, 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-344-03/16-11/293, urbroj: 376-10-17-12 od 9. ožujka 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Slunja, kojeg zastupa odvjetnik Dejan Španović, Zagreb, Trnjanska cesta 59, radi naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 18. kolovoza 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/293, urbroj: 376-10-17-12 od 9. ožujka 2017.

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

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem tuženika utvrđuje se da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama navedenim točkom I. izreke rješenja, koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom Grada Slunja te mu se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta. Točkom II. izreke osporavanog rješenja utvrđuje se visina naknade za pravo puta za nekretnine iz točke I. tog rješenja u iznosu od 73.910,60 kn godišnje. Točkom III. izreke osporavanog rješenja tužitelj kao infrastrukturni operator, obvezan je Gradu Slunju u roku od 30 dana od zaprimanja rješenja i potvrde o pravu puta početi plaćati utvrđenu naknadu iz točke II. navedenog rješenja. Točkom IV. izreke rješenja obvezuje se tužitelj u roku od 30 dana dostaviti tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta koja je utvrđena točkom II. rješenja. Potvrda o pravu puta broj: 8313 i Tablica 1., sastavni su dio tog rješenja.

Protiv označenog rješenja tužitelj je podnio tužbu zbog bitne povrede pravila postupka, pogrešne primjene materijalnog prava i pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. U bitnome navodi da je tuženik 14. rujna 2016. zaprimio zahtjev Grada Slunja za pokretanje postupka 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 predmetnog zahtjeva tuženik je po službenoj dužnosti pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje 28. rujna 2016. kojim je tužitelju naložio niz obveza. Navodi da je 12. listopada 2016. obavijestio tuženika da je sa zainteresiranom osobom još 2014. ugovorio korištenje nekretnina sklapanjem Ugovora o osnivanju prava služnosti pa da sukladno članku 2. stavku 1. točke 17. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine« 73/08., 90/11., 133/12. 80/13. i 71/14. – dalje: ZEK) i članka 5. stavka 3. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine« 152/11., 151/14. – dalje: Pravilnik) ne postoje pravne pretpostavke za vođenje upravnog postupka, no, tuženik je neovisno o postojanju zakonskih pretpostavki rješenjem od 18. listopada 2016. odbio prijedlog tužitelja za obustavu postupka te mu naložio postupanje po rješenju od 28. rujna 2016. Tužitelj je postupio po navedenim rješenjima te dostavio tražene podatke. Navodi da je u konačnici doneseno osporavano rješenje kojim je smatra pogrešno primijenjeno materijalno pravo jer je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi, a time i status ovlaštenika naknade za pravo puta na nekretninama koje se ne nalaze u njenom vlasništvu niti pod njenim upravljanjem, a što je suprotno odredbi članka 28. stavka 4. ZEK-a i stanju u zemljišnim knjigama i dokumentaciji koja je dostavljena od strane tužitelja. Navodi kako neke od nekretnina u zemljišnim knjigama ne glase na zainteresiranu osobu te se poziva na odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, broj 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 upravljanju nekretninama, tuženik prebacio na tužitelja. Tužitelj ukazuje na razlike između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi navodeći kako opća dobra kao dijelovi prirode svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu nego na uporabi svih, dok javna dobra u općoj uporabi mogu biti objektom prava vlasništva javnopravnih osoba. Tužitelj obrazlaže za koje nekretnine nije poznat niti vlasnik niti upravitelj odnosno za koje nema podataka u zemljišnim knjigama te koje se nalaze u vlasništvu drugih 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 mreže, 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 načelno navodi kako je nesporno da Grad neke nekretnine ima u svojem vlasništvu, a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama i Zakona o komunalnom gospodarstvu te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi. Tužitelj bitnu povredu pravila postupka nalazi u tome da nisu ispunjene zakonske pretpostavke za donošenje rješenja i izdavanja potvrde o pravu puta, jer su u konkretnom slučaju zainteresirana i tužitelj sklapanjem ugovora o osnivanju prava služnosti još 2014. godine ugovorili korištenje nekretnina pa za provođenje predmetnog upravnog postupka i donošenje rješenja nisu bile ispunjene zakonske pretpostavke. Smatra da je razvidno da je tuženik zanemario postojanje ugovornog odnosa između tužitelja i zainteresirane osobe te smatra da tuženik nije utvrdio pravo stanje jer navodi da je popis nekretnina koje su u vlasništvu grada ili kojima upravlja grad nesporan budući da se isti temelji na geodetskom elaboratu koji je izradio tužitelj. Navedeno utvrđenje smatra pogrešnim, a izvedeni zaključak neosnovanim. Navodi da je izradio elaborat sukladno nalogu inspektora tuženika, no isti nema nikakve veze sa zaključkom tuženika da bi se time smatrao nespornim popis nekretnina koje su u vlasništvu zainteresirane osobe i kojim zainteresirana upravlja jer je upravo cijelo vrijeme bilo sporno na kojim je nekretninama zainteresirana osoba doista vlasnik/upravitelj pa da bi mogao biti ovlaštenik naknade za pravo puta. Konačno navodi da tuženik nije utvrdio činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari čime je povrijedio odredbu članka 8. Zakona o općem upravnom postupku pa iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da usvoji tužbu i poništi rješenje tuženika.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe 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 mu pripada pravo na naknadu za pravo puta na tim nekretninama. Poziva se na odredbe zakona koje navodi i tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajalište ovog 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 ovog 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 pitanja 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