NN 102/2017 (18.10.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-82/17-7 od 31. kolovoza 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2359

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i mr. sc. Ivice Kujundžića, članova vijeća, te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, 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 tuženika Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, Zagreb, Roberta Frangeša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe, Općine Rasinja, Trg Sv. Florijana 2, Rasinja, koju zastupa Katja Jajaš, odvjetnica iz Rijeke, Trg 128. brigade Hrvatske vojske 4, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 31. kolovoza 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/81, urbroj: 376-10-17-13 od 28. ožujka 2017.

II. Nalaže se tuženiku da donese odluku o zahtjevu zainteresirane osobe.

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

Obrazloženje

Osporenim rješenjem utvrđuje se tužitelj infrastrukturnim operatorom za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama u k.o. Duga Rijeka, k.o. Gorica, k.o. Koledinec, k.o. Kuzminec, k.o. Prkos, k.o.Rasinja, k.o. Subotica Podravska, k.o. Veliki Grabičani, k.o. Veliki Poganac, kao nekretnine u vlasništvu odnosno pod upravom Općine Rasinja (dalje u tekstu: Općina) te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta, te utvrđena visina naknade za pravo puta u iznosu od 86.453,32 kn godišnje.

Tužitelj u tužbi ističe kako je upravni postupak pokrenut u povodu zahtjeva zainteresirane osobe (Općine), 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 predmetnog zahtjeva tuženik je pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje od 1.ožujka 2016. kojim je tužitelju naredio niz obveza vezanih za snimanje EKI-a i izradu geodetskog elaborata za EKI na cijelom administrativnom području zainteresirane osobe, koje obveze su trebale pridonijeti uređenju odnosa između zainteresirane osobe i tužitelja sklapanjem ugovora o služnosti za nekretnine zainteresirane osobe na kojima je položena EKI tužitelja (iako tuženik nema ovlasti nalagati sklapanje ugovora o služnosti niti određivati njegov sadržaj koji ovisi isključivo o postojanju suglasnosti volja ugovornih stranaka). Općina nije pristala sklopiti ugovor o služnosti. Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio mu tražene podatke. Osporenim rješenjem pogrešno je primijenjeno materijalno pravo odnosno odredba članka 28. stavka 4. Zakona o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine« 73/08., 90/11., 133/12., 80/13. i 71/14., dalje: ZEK) jer je tuženik priznao pravo vlasništva i upravljanja zainteresiranoj osobi za niz nekretnina koje se ne nalaze u njezinom vlasništvu niti su opća dobra pod njezinim upravljanjem. Od 336 čestica koje su navedene u Tablici 1 iz Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine« 152/11. i 151/14., dalje: Pravilnik), zainteresirana osoba je vlasnik odnosno upravitelj njih 60-ak. Poziva se 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. dalje u tekstu: ZOV) prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili u javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva. Zaključuje kako zainteresirana osoba ničim nije dokazala vlasništvo ili upravljanje svim česticama obuhvaćenim osporenim rješenjem, a tuženik joj je priznao vlasništvo odnosno upravljanje nekretninama premda to ne proizlazi iz zemljišnih knjiga i ulazi u sudsku nadležnost. Smatra da

tuženik status upraviteljstva izjednačava s izvan knjižnim vlasništvom nekretnina. Ukazuje na razlike između općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi, obrazlažući 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 kako iz mjerodavnih odredbi ZEK-a ne proizlazi da bi reguliranje imovinsko-pravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i zainteresirane osobe bilo 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-24/2016 od 5. srpnja 2016.godine. Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje nalazi u pogrešno utvrđenoj činjenici da bi zainteresirana osoba bila vlasnik odnosno upravitelj svih nekretnina obuhvaćenih rješenjem te se poziva na odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi (»Narodne novine« 19/13. – pročišćeni tekst i 137/15. – ispravak), Zakona o cestama (»Narodne novine« 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje u tekstu: ZOC) i 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., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 36/15. dalje u tekstu: ZKG). Povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika prema kojem se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu koji je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Nadalje smatra da je izreka pobijanog rješenja nejasna odnosno protivna odredbi članka 98. stavka 3.(Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« 47/09, dalje u tekstu: ZUP-a) i u proturječnosti s obrazloženjem.

Predlaže Sudu da usvoji tužbeni zahtjev.

Tuženik u odgovoru na tužbu navodi kako je iscrpno obrazložio razloge i pravnu osnovu iz koje proizlazi da se zainteresirana osoba ima smatrati vlasnikom nekretnina. Poziva se na odredbe zakona koje navodi tužitelj, na odgovarajuće stručne članke i stajalište ovog Suda izraženo u presudi, poslovni broj: Us-12057/2006-8 od 15. siječnja 2010. te zaključuje kako su javne površine i nerazvrstane ceste od lokalnog značaja te su jedince lokalne samouprave po sili zakona ovlaštene i obvezne za njih skrbiti i odgovarati te njima upravljati. Provedba zemljišnoknjižnog upisa je samo deklaratornog značenja, jer pravo vlasništva proizlazi iz zakona. 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 jedince 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 zemljišnoknjižno 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 upravljanja, korištenja 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, a prema članku 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (»Narodne novine« 90/92.) općine su preuzele nekretnine dotadašnjih općina. Pozivanje na odredbe o pomorskom dobru smatra promašenim. 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 kako je dokazao da su sve kategorije upisa vlasništva koje su tužitelju pravno sporne, po sili zakona postale vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Ocjenjuje 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 popravaka iste te su u tom smislu poziva 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. Zaključuje kako 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. Pobijanim 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 kako 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 zahtijeva 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 se koristeći i digitalnu ortofoto kartu