NN 109/2017 (10.11.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-46/17-7 od 18. kolovoza 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2570

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-344-03/16-11/46, urbroj: 376-10-17-15 od 10. veljače 2017., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Općine Lipovljani, zastupane po Zajedničkom odvjetničkom društvu Antun Stuparević, Ljubica Lalić, Domagoj Vuković i Anja Perković iz Zagreba, Folnegovićeva 1B, 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-344-03/16-11/46, urbroj: 376-10-17-15 od 10. veljače 2017.

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

III. 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 Općine Lipovljani 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 54.307,47 kn godišnje. Točkom III. izreke osporavanog rješenja tužitelj kao infrastrukturni operator, obvezan je Općini Lipovljani 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. predmetnog rješenja. Potvrda o pravu puta broj: 8285 i Tablica 1., sastavni su dio osporavanog rješenja.

Tužitelj podnosi tužbu iz svih razloga propisanih odredbom članka 66. Zakona o upravnim sporovima i u bitnome ističe da je tuženik zaprimio zahtjev Općine Lipovljani 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 po službenoj dužnosti pokrenuo inspekcijski postupak nad tužiteljem i donio rješenje 4. veljače 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. Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio tražene podatke. Dana 30. studenoga 2016. tuženik je donio zaključak kojim je tužitelju naložio da se očituje posjeduje li izgrađenu EKI i je li za istu infrastrukturni operator, dostavu kompletnog geodetskog elaborata na katastarskim podlogama za cjelokupnu EKI i Tablicu 1. iz Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta u odnosu na nekretnine koje su u vlasništvu zainteresirane osobe ili u naravi opće dobro pod njezinom upravom. Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po tom zaključku i dostavio tražene podatke. U konačnici doneseno je 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 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«, broj 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 neke od nekretnina ne glase na zainteresiranu osobu. Poziva se 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 njegovom 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. Detaljno obrazlaže za koje nekretnine nije poznat niti vlasnik niti upravitelj odnosno za koje nema podataka u zemljišnoj knjizi 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 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-24/16 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 puko konstatira kako je nesporno da Grad neke nekretnine ima u svojem vlasništvu a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama (»Narodne novine«, broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14. – dalje: ZOC) i Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine«, broj 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., 36/15.-dalje: ZKG) te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i upravi (»Narodne novine«, broj 19/13. – proč. tekst, 137/15.). Povrede pravila postupka nalazi u obrazloženju tuženika da se popis nekretnina temelji na geodetskom elaboratu kojeg je izradio tužitelj, što je točno, ali to ne može dokazivati aktivnu legitimaciju zainteresirane osobe. Budući da u konkretnom slučaju iz utvrđenog činjeničnog stanja nije proizlazilo da se vlasništvo, odnosno upravljanje zainteresirane nad svim česticama može smatrati dokazanim, to je tuženik povrijedio odredbu članka 8. Zakona o općem upravnom postupku. Predlaže da se usvoji tužbeni zahtjev 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 samome 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 se 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 vidi 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 sigurnosti i cjelovitosti mreža i usluga, jer je jasna pravna situacija oko toga tko je obvezan osigurati nesmetano izvršavanje