

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2702

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i Marine Kosović Marković, članova vijeća, te sudske savjetnice Marijane Čuk Kostrec, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatski Telekom d.d. iz Zagreba, Roberta Frangeša Mihanovića 9, koje 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, Grad Donja Stubica, Trg Matije Gupca 20/II, koji zastupa odvjetnik iz Zagreba, Dobriša Rubes, Ilica 253/VI, radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i utvrđivanja visine naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 27. rujna 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/15-11/591, urbroj: 376-10-17-3 od 25. svibnja 2017. godine.

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 da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama, koje su vlasništvo odnosno pod upravom Grada Donja Stubica, te se infrastrukturnom operatoru za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta, a utvrđena visina naknade za te nekretnine iznosi 49.908,41 kn godišnje.

Tužitelj u tužbi iznosi sažetak predmeta upravnog spora kojeg je svojim zahtjevom pokrenuo Grad Donja Stubica (dalje u tekstu: Grad) radi utvrđivanja tužitelja kao infrastrukturnog operatora za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu (dalje u tekstu: EKI) izgrađenu na nekretninama u vlasništvu grada odnosno općim dobrima pod njezinim upravljanjem u smislu članka 5. Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine« broj: 152/11., 151/14., dalje u tekstu: Pravilnik), te članka 28. i 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama (dalje u tekstu: ZEK). Temeljem tog zahtjeva Grada tuženik je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak inspekcijskog nadzora i dana 18. prosinca 2015. godine donio rješenje kojim je tužitelju naložio niz obveza vezanih za snimanje EKI-a i izradu geodetskog elaborata za EKI na cijelom administrativnom području Grada, a koje obveze su trebale prvotno pridonijeti uređenju odnosa između Grada i tužitelja kao infrastrukturnog operatora sklapanjem ugovora o služnosti za nekretnine Grada na kojima je položena EKI tužitelja. Tužitelj je dostavio tražene podatke, iako prema njegovom mišljenju tuženik nema ovlasti nalogati sklapanje ugovora o služnosti, a još manje određivati njihov sadržaj koji ovisi isključivo o postojanju suglasnosti voljom ugovornih strana.

Grad nije pristao na sklapanje ugovora i uređenje odnosa s tužiteljem kao infrastrukturnim operatorom putem služnosti, pa je ravnatelj tuženika donio zaključak kojim je naloženo tužitelju očitovati se iznova posjeduje li izgrađen EKI na administrativnom području Grada, te je li za istu infrastrukturni operator, zatim dostaviti kompletan geodetski elaborat na katastarskim podlogama u digitalnom obliku, za cjelokupan EKI na administrativnom području Grada neovisno o upisanom vlasniku ili kulturi nekretnine i dostaviti ga u tiskanom obliku te dostaviti Tablicu 1 (obrazac u elektroničkom obliku) prema Pravilniku u obliku pogodnom za unos aplikacije za izdavanje potvrde o pravu puta za svaku pojedinu zemljišno katastarsku česticu koja je u vlasništvu Grada ili je u naravi opće dobro pod upravom Grada kao upravitelja općeg dobra (nerazvrstane ceste, nogostupi, zelene površine, parkovi, trgovi, javne površine, općenarodna imovina, društveno vlasništvo, javno dobro i sve ostalo čime upravlja jedinica lokalne samouprave) i to tako da tablica mora sadržavati sve čestice koje su u vlasništvu Grada ili su u naravi opće dobro pod upravom Grada, a na kojima je izgrađena EKI tužitelja.

Osporenim rješenjem Grad je proglašen vlasnikom i upraviteljem, a time i ovlaštenikom naknade za pravo puta za niz čestica za koje iz same Tablice 1 koja je sastavni dio rješenja i stanja u zemljišnim knjigama ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu ili pod upravom Grada. Tužitelj smatra da je pogrešno tuženik primijenio materijalno pravo svojim utvrđenjem za niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Grada niti su opća dobra pa da bi bila pod upravljanjem Grada, jer članak 28. stavak 4. ZEK-a koji propisuje obvezu infrastrukturnog operatora na plaćanje naknade za pravo puta upravitelju općeg dobra ili vlasniku nekretnine nije pravilno primijenjen u ovom slučaju.

Tužitelj smatra da je usporedbom propisa nekretnina moguće utvrditi da su izrekom rješenja obuhvaćene i one nekretnine za koje iz tablice 2 te zemljišnoknjižnih izvadaka na temelju kojih je izdana potvrda o pravu puta uopće ne proizlazi da bi se nalazile u vlasništvu ili pod upravom Grada. Stoga izreku pobijanog rješenja smatra suprotnom s podacima iz Tablice 1 tuženika, a koja čini sastavni dio ovdje pobijanog rješenja. Tužitelj smatra da je takvim postupanjem tuženik nezakonito donio rješenje koje je izvan nadležnosti tuženika i priznao pravo vlasništva odnosno upravljanja Grada na onim nekretninama za koje iz zemljišnih knjiga ne proizlazi da bi bile u vlasništvu Grada ili da bi se radilo o općim dobrima kojima Grad upravlja niti je to svojstvo Grad u postupku uspio dokazati.

Tužitelj smatra da je tuženik bio ovlašten izdati potvrdu o pravu puta i priznati status ovlaštenika naknade za pravo puta Gradu samo za one nekretnine za koje je postupanjem s povjerenjem u zemljišne knjige, odnosno izvatke iz zemljišnih knjiga, mogao nesporno utvrditi na kojim je to točno nekretninama općina upisana kao vlasnik odnosno upravitelj općeg dobra. Pri tome se poziva na odredbe Pravilnika (članak 3. stavak 2. točka 1. i članak 5. stavak 1.).

Iznosi prigovor o povredi odredaba Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (»Narodne novine«, broj 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12., 152/14., dalje u tekstu: ZOV) te navodi odredbu članka 1. stavka 3., članka 30. stavka 1., članka 8. stavka 4., članka 114. stavka 2.

Tužitelj navodi postojanje razlike između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi i nalazi bitnu razliku u tome što su javna dobra u općoj uporabi sposobna biti objektom prava vlasništva javnopravnih osoba, a nekretnine koje su navedene u obrazloženju rješenja kao primjeri općih dobara – javne površine, zelene površine, trgovi, parkovi, nerazvrstane ceste i slično nisu uopće opće dobro već potpadaju pod različite vlasničkopravne režime. Stoga prema sada važećim propisima tuženik nije imao pravne osnove obvezivati tužitelja na plaćanje naknade za pravo puta za one nekretnine koje bi imale status javnog dobra u općoj uporabi već samo za one nekretnine koje imaju status općeg dobra u smislu upraviteljstva.

Tužitelj tvrdi da potvrda o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost uporabe mreže pa ovu tvrdnju iz obrazloženja rješenja smatra promašenom primjenom i tumačenjem članka 5. stavka 4. točka 6. ZEK-a a u vezi sa člankom 25. ZEK-a. Kriterij sigurnosti uporabe mreže, cjelovitosti mreže i međusobnog djelovanja elektroničkih komunikacijskih usluga izričito se spominju u članku 25. ZEK-a koji se odnosi na pitanje gradnje, korištenja i održavanje EKI-a. Sukladno članku 25. stavku 1. ZEK-a kao opće pravilo navodi se da se ovi uvjeti ispunjavaju kroz gradnju, postavljanje i korištenje EKI-a na način da se ne narušava kakvoća usluge, niti omogućuje međusobno prisluškivanje korisnika usluga. Iz te zakonske odredbe ne proizlazi da bi reguliranje imovinskopravnih odnosa između tužitelja kao infrastrukturnog operatora i Grada (u vidu sklapanja ugovora o služnosti ili izdavanja potvrde o pravu puta i plaćanje naknade) bilo pretpostavka za sigurnu uporabu mreže, cjelovitost mreže i međusobno djelovanje elektroničkih komunikacijskih usluga. Samim neplaćanjem naknade ne narušava se kakvoća usluge niti se omogućava međusobno prisluškivanje korisnika. Suprotno tome djelatnost koju obavlja tužitelj, uključujući i prostorno planiranje, gradnju, održavanje, razvoj i korištenje EKI-a od interesa je za Republiku Hrvatsku prema članku 3. ZEK-a. Prihod koji će vlasnik nekretnine (bila to fizička, pravna osoba, Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i regionalne samouprave) ostvariti nakon izdavanja potvrde o pravu puta, ne preteže nad obavljanjem ovih djelatnosti. Navodi mišljenje Općinskog suda u Zlataru iznijeto u rješenju od 5. srpnja 2016. pod poslovnim brojem: Psp-24/2016, u kojem je jasno rekao kako eventualni sporni odnosi tužitelja i Grada u odnosu na plaćanje i određivanje visine naknade za služnost (ili pravo puta) ne predstavljaju opravdani razlog zbog kojih bi gradovi bili ovlašteni poduzimati bilo kakve radnje koje bi onemogućavale funkcioniranje djelatnosti tužitelja, jer se radi o djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku. Zaključuje da upravni postupak pokrenut od strane Grada radi utvrđivanja infrastrukturnog operatora i izdavanje potvrde o pravu puta nema utjecaja na cjelovitost i sigurnost javnih komunikacijskih mreža niti stavlja tuženika u poziciju da u tom postupku iz bilo kojeg razloga odstupa od pravila upravnog postupka iz ZEK-a i Pravilnika koji uređuju postupak, način i uvjete izdavanja potvrde o pravu puta. Pogrešnim smatra i zaključak tuženika da tužitelj ne želi plaćati Gradi naknadu za pravo puta, a želi koristiti nekretnine za polaganje EKI-a. Tužitelj samo traži zakonito postupanje tuženika u postupku utvrđivanja onoga tko doista jest ovlaštenik naknade za pravo puta – pa tako da se nalaže plaćanje naknade za pravo puta Gradu za one nekretnine za koje je Grad, a ne netko treći vlasnik nekretnina odnosno upravitelj općeg dobra prema stanju u zemljišnim knjigama.

U odnosu na utvrđeno činjenično stanje u postupku navodi da činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, a za sve one čestice za koje se Grad nije aktivno legitimirao, jer nisu postojali dostatni dokazi da je njihov vlasnik odnosno upravitelj, tuženik je trebao odbiti zahtjev Grada za utvrđivanjem infrastrukturnog operatora i naknade za pravo puta, pozivanjem na članak 5. stavak 1. Pravilnika. Stoga drži netočnim zaključak iznesen u obrazloženju rješenja da je tužitelj

nesporno infrastrukturni operator na nekretninama koje su u vlasništvu i pod upravom Grada, a koje su navedene u ovom rješenju. Tužitelj jest infrastrukturni operator, ali nije nesporno utvrđeno da su čestice obuhvaćene rješenjem doista u vlasništvu i pod upravom Općine. Tvrdnja kako je nesporno da Općina neke nekretnine ima u svom vlasništvu, a nekim nekretninama upravlja temeljem posebnih propisa poput Zakona o cestama (»Narodne novine« 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje: 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), ukazuje na nepotpuno i površno utvrđeno činjenično stanje. ZKG uređuje pitanja (načela, način obavljanja i financiranje) radi svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti, a ne uređuju se vlasničkopravni odnosi. Stoga odredbe ZKG-a nemaju veze s pitanjem stvarno pravnog režima tih nekretnina niti mogu biti valjana pravna osnova za utvrđivanje prava vlasništva. Utvrđivanje prava vlasništva na zelenim površinama, parkovima, trgovima i javnim površinama provodi se primjenom općih propisa o vlasništvu.

U odnosu na ZOC, navodi da isti u članku 102. nalaže obvezu upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi i vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Dakle postoji izričita obveza općine i gradova da usklade stvarno stanje sa zemljišno knjižnim stanjem odnosno da izvrše evidentiranje nerazvrstanih cesta u katastru te shodno tome i u zemljišnim knjigama, kao i da po potrebi pribave odgovarajuće izmjere za potrebe usklađivanja stvarnog stanja (članci 131. – 133. ZOC-a). Tužitelj ističe kako je Grad temeljem članka 224. Zakona o zemljišnim knjigama (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08., 126/10., 55/13., 60/13. dalje u tekstu: ZZK) bio dužan pokrenuti postupak upisa tih prava u zemljišne knjige, neovisno o tome je li stvarno pravo stečeno pravnim poslom, odlukom suda ili drugog tijela ili zakonom.

Stoga je i dalje sporno na kojim je nekretninama Grad vlasnik ili upravitelj. Navodi načelo utvrđivanja materijalne istine iz članka 8. ZUP-a koje obvezuje tuženika da utvrdi pravo stanje stvari te u tu svrhu na temelju raspoloživog dokaznog materijala sve odlučne činjenice bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. Poziva se na članak 98. stavak 3. jer smatra da je izreka nejasna i u proturječnosti s odredbom s obrazloženjem prvenstveno s Tablicom 1.

Slijedom toga tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i donese presudu kojom tužbeni zahtjev usvaja, a poništi rješenje tuženika.

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 jedinice 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 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 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. 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. Pobjinanim rješenjem upravo se omogućuje korištenje nekretnina kojima zainteresirana osoba upravlja, a