NN 80/2017 (16.8.2017.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UsII-47/17-6 od 28. lipnja 2017.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1979

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda mr. sc. Inge Vezmar Barlek, predsjednice vijeća, Lidije Vukičević i Senke Orlić Zaninović, članica 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 Frageša Mihanovića 9, uz sudjelovanje zainteresirane osobe, Grada Vodnjana iz Vodnjana, Trgovačka ulica 2, kojeg zastupa opunomoćenik Dejan Španović, odvjetnik u Zagrebu, Trnjanska cesta 59, radi naknade za pravo puta, na sjednici vijeća održanoj 28. lipnja 2017.

presudio je

I. Poništava se rješenje Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, klasa: UP/I-344-03/16-11/233, urbroj: 376-10-17-18 od 14. veljače 2017.

II. Nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dana dostave presude donese odluku o zahtjevu zainteresirane osobe.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem se utvrđuje da je tužitelj infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu izgrađenu na pojedinačno određenim nekretninama k.o. Vodnjan koje su u vlasništvu, odnosno pod upravom Grada Vodnjana, te mu se za te nekretnine izdaje potvrda o pravu puta (točka I. izreke). Nadalje se utvrđuje visina naknade za pravo puta na nekretninama iz točke I. izreke u iznosu 185.051,92 kn godišnje (točka II. izreke) i tužitelj se obvezuje zainteresiranoj osobi dostaviti preslik potvrde o pravu puta i Tablicu 1 koja se na istu odnosi u roku od 30 dana od zaprimanja ovog rješenja i potvrde o pravu puta te se obvezuje početi plaćati naknadu iz točke II. ovog rješenja, koja obveza se računa od dana izdavanja potvrde o pravu puta (točka III. izreke). Tužitelj je obvezan u roku od 30 dana dostaviti tuženiku dokaz o uplati naknade za pravo puta (točka IV. izreke).

Tužitelj u tužbi ističe kako je upravni postupak pokrenut u povodu zahtjeva zainteresirane osobe, Grada Vodnjana, 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 7. srpnja 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 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). Tuženik ne spori da je tužitelj postupio po inspekcijskom rješenju i dostavio mu tražene podatke. Nakon toga tužitelj je ponudio zainteresiranoj osobi sklapanje ugovora o služnosti od čega je Grad odustao i predložio konačno uređenje odnosa izdavanjem potvrde o pravu puta. U povodu tog zahtjeva tužitelj je zahtijevao od tuženika donošenje rješenja o obustavi postupka na temelju odredbe članka 46. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine« 47/09., dalje: ZUP), s obzirom da je zainteresirana osoba odustala od zahtjeva za uređenje odnosa s tužiteljem sklapanjem ugovora o služnosti i podnijela zahtjev za utvrđivanje infrastrukturnog operatora i izdavanje potvrde o pravu puta. Također je zatražio od tuženika da se zainteresirana osoba legitimira kao vlasnik odnosno upravitelj nekretnina na kojima traži utvrđivanje statusa infrastrukturnog operatora. Tuženik se nije očitovao o podnesenim zahtjevima tužitelja, nego je 18. studenoga 2016. donio zaključak kojim je utvrdio da je tužitelj infrastrukturni operator za EKI na administrativnom području zainteresirane osobe te mu je naredio dostaviti kompletan geodetski elaborat na katastarskim podlogama za cjelokupnu EKI i Tablicu 1. iz Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta (»Narodne novine« 152/11. i 151/14., dalje: Pravilnik) u odnosu na nekretnine koje su u vlasništvu zainteresirane osobe ili u

naravi opće dobro pod njezinom upravom. Tuženik ne spori da tužitelj postupio po tom zaključku i dostavio tražene podatke. Nakon toga je doneseno pobijano 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 niz nekretnina koje se ne nalaze u vlasništvu Grada niti pod njegovim upravljanjem, 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) te stanju u zemljišnim knjigama i dokumentaciji dostavljenoj od strane tužitelja. Navodi kako neke od nekretnina u zemljišnim knjigama ne glase na zainteresiranu osobu, već na neke druge osobe ili uopće nema podataka o vlasnicima. 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.) prema kojem javna dobra mogu biti u općoj ili u javnoj uporabi te na odredbe o pretvorbi društvenog vlasništva jer se neki upisi i dalje vode kao društveno vlasništvo ili društveno vlasništvo – korisnik Općina Pula. Zaključuje kako zainteresirana osoba ničim nije dokazala vlasništvo ili upravljanje svim česticama obuhvaćenim osporenim rješenjem. Smatra neosnovanim da teret dokazivanja o vlasništvu Grada odnosno njegovom upravljanju nekretninama, tuženik prebacuje na tužitelja. 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. 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: 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.). 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. Nadalje smatra da je opunomoćenik zainteresirane osobe postupao izvan ovlasti iz punomoći te zaključuje kako je izreka pobijanog rješenja nejasna odnosno protivna odredbi članka 98. stavka 3. ZUP-a i u proturječnosti s obrazloženjem. Predlaže Sudu da usvoji tužbeni zahtjev.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe 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. 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 stakla 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. 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. 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 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