

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-131/15-5

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Marine Kosović Marković, Arme Vagner Popović i Mirjane Čačić, članova vijeća, te sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu Hrvatskih šuma d.o.o., Uprava šuma, Podružnica S., S., na sjednici vijeća održanoj 23. prosinca 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev (pogrešno nazvan tužba), za ocjenu zakonitosti članka 2. podstavka 4. Odluke grada P. o sufinanciranju katastarske izmjere i osnivanja zemljišnih knjiga za k.o. P. (Službeni glasnik grada Ploča, broj: 5/14.).

Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od dana kada je podnositelj primio rješenje D.-n. županije, klasa: UP/II-363-01/14-01/11, urbroj: 2117/1-09/5-15-7 od 8. lipnja 2015., kojim je odbijena žalba izjavljena protiv rješenja Grada P., klasa: UP/I-931-01/14-01/06, urbroj: 2165-03-14-01 od 26. rujna 2014.

Podnositelj smatra da je osporena odredba suprotna duhu Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina jer su izjednačene pravne osobe koje gospodare nekretninama s vlasnicima nekretnina. Ističe da gospodarenje nije pojam stvarnog prava niti se upisuje u zemljišne knjige te da uopće nije pravo već ekonomski pojam. Smatra da bi doslovnom primjenom odredbe članka 2. Odluke o sufinanciranju katastra izmjera i osnivanja zemljišnih knjiga za k.o. P. za istu nekretninu mogao biti razrezan namet nekoliko puta i to prvi i osnovni za vlasnika, u konkretnom slučaju Republiku Hrvatsku, zatim za pravne osobe koje upravljaju nekretninama, eventualnim korisnicima, pa još i za one koje gospodare nekretninama. Navodi da na područjima zaštićenih prirodnih objekata koja su u vlasništvu Republike Hrvatske kao što su parkovi prirode i sl., podnositelj gospodari zemljištem, a njima istovremeno upravljaju posebne javne ustanove, a u slučaju kad su postavljeni kakvi infrastrukturni objekti tada se na istom području nalaze i korisnici. Ističe da novom zemljišnom izmjerom zaštita prirodnih dobara neće biti bolja te da je obnova katastra važna za pravni promet nekretnina, a podnositelj, ni javne ustanove za upravljanje zaštićenim prirodnim područjima ne prodaju nekretnine, čime nemaju osobit interes za katastarsku izmjeru i osnivanje

zemljišnih knjiga. Poziva se na odredbu članka 5. stavka 6. i 7. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina i ističe da su se Hrvatske šume d.o.o., u skladu sa svojim financijskim mogućnostima uključile u realizaciju programa poslova državne izmjere i katastra nekretnina zaključivanjem niza ugovora s Državnom geodetskom upravom, dok sa donositeljem osporenog općeg akta nisu bili u kontaktu niti za to imaju osigurana sredstva. Ističe da je Grad P. bez ikakvih kriterija razrezao namet od 0,85 kn po m² zemljišta kojim podnositelj gospodari. Na području UŠP S. podnositelj gospodari s 580.000 ha šume i šumskog zemljišta čime bi primjenom tarife osporenog općeg akta trebao osigurati 4.930.000.000,00 kn. Ističe da ukupan plan podnositelja za 2015. godinu iznosi 50.000.000,00 kn te da bi za realizaciju katastarske izmjere po propisanim tarifama trebali raditi 100 godina i u međuvremenu ne potrošiti ni lipe na materijalne troškove, poreze, doprinose, plaće i dr. Smatra da se propisivanjem naknade samo po m² favoriziraju vlasnici manjih građevinskih čestica na račun većih, uglavnom poljoprivrednih i šumskih zemljišta, čime vlasnici manje vrijednih zemljišta plaćaju veću naknadu za izmjeru od koje će koristiti imati oni koji su dužni platiti manju naknadu.

Predlaže da Sud zahtjev uvaži i ukine osporenu odredbu. Smatra da je oslobođen plaćanja sudske pristojbe temeljem članka 16. st. 1. toč. 2. Zakona o sudskim pristojbama.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), pozvan je donositelj osporenog općeg akta da se očituje na navode zahtjeva.

Donositelj općeg akta nije se očitovao na podneseni zahtjev, a podneskom od 11. studenog 2015., na navode zahtjeva očitovao se gradonačelnik Grada P.. Prvenstveno ističe da je zahtjev podnesen izvan roka budući da je osporena odluka objavljena u Službenom glasniku grada P. 30. lipnja 2014., što je podnositelj znao, odnosno morao znati. Također je nadležno tijelo donijelo rješenje 26. rujna 2014., kojim je podnositelja zadužilo temeljem osporene odredbe odluke, a ovo rješenje je podnositelju dostavljeno 29. rujna 2014., što je najkasniji mogući trenutak saznanja podnositelja za predmetnu odluku. Smatra da je zahtjev nedopušten jer se spor može pokrenuti nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom predviđena zaštita, a podnositelj je propustio podnijeti tužbu upravnom sudu. Razloge na kojima podnositelj temelji zahtjev smatra neosnovanim i proizvoljnim tumačenjem propisa, koji govore o lošem gospodarenju podnositelja i njegove nebrige za javno dobro. Ističe da Grad P. ima specifičan položaj u prostoru, iznimno velika područja u okviru grada nalaze se pod upravom nositelja prava poput Hrvatskih voda, Lučke uprave i Hrvatskih šuma, a zbog nesređenog zk. stanja službe Grada P. i građani imaju probleme u realizaciji kako nacionalnih tako i EU projekata. Ističe da su neistiniti navodi zahtjeva prema kojima podnositelj nije sudjelovao u postupku oblikovanja i izmjere te nije bio u kontaktu s Gradom P., budući da je podnositelj putem javnih glasila i posebno pisanim putem pozvan na sudjelovanje u postupku, u istom je sudjelovao te je obilježio nekretnine kojima upravlja što je bila zakonska obveza. Navodi svoje financijske obveze preuzete po tripartitnom ugovoru sa Ministarstvom i Općinskim sudom u M. povodom oblikovanja zemljišnih knjiga te se poziva na Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina i predlaže da Sud zahtjev odbaci, podredno, odbije.

Zahtjev je dopušten i pravodoban.

Prema odredbi članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud Republike Hrvatske pokreće na zahtjev fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.

Podnositelj je zahtjev podnio u roku od 30 dana od dana dostave rješenja drugostupanjskog tijela, kojim je temeljem osporene odredbe općeg akta odbijena žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja, kojim je temeljem tog općeg akta utvrđena obveza.

Prema zaključku o pravnom shvaćanju sa sjednice sudaca ovog Suda od 8. rujna 2015. pojedinačna odluka kojom se čini vjerojatnim da je primjenom općeg akta povrijeđeno pravo ili pravni interes podnositelja zahtjeva može biti i prvostupanjska i drugostupanjska odluka. Iz navedenog razloga zahtjev podnositelja je pravodoban.

Također, iscrpljivanje dopuštenog pravnog puta, pokretanjem upravnog spora protiv pojedinačne odluke protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, nije zakonom propisana pretpostavka za pokretanje postupka ocjene zakonitosti općeg akta.

Zahtjev nije osnovan.

Odluku o sufinanciranju katastarske izmjere i osnivanja zemljišnih knjiga za k.o. P. donijelo je Gradsko vijeće Grada P. dana 20. lipnja 2014. Odluka je objavljena u Službenom glasniku Grada P., broj 5/14. Odluka je donesena temeljem članka 5. stavka 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine, broj 16/07., 124/10. i 56/13.) te članka 24. Statuta Grada P. (Službeni glasnik Grada Ploča, broj 14/09., 3/12. i 1/13.).

Podnositelj osporava odredbu članka 2. podstavka 4. navedenog općeg akta koja glasi:

„U smislu ove Odluke, suinvestitor je:

- *pravne osobe osnovane radi upravljanja, gradnje, korištenja i gospodarenja, za površinu kojom upravljaju, na kojoj grade, koju koriste ili gospodare.“*

Za ocjenu zakonitosti predmetnog općeg akta, pa tako i osporene odredbe mjerodavni su Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina te Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst).

Prema odredbi članka 27. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština predstavnička su tijela građana i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Prema odredbi članka 73. stavka 1. istog Zakona predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom, koji se prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona prije nego što stupa na snagu obvezno objavljuju u službenom glasniku jedinice.

Odredbom članka 5. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina propisano je da se poslovi državne izmjere i katastra nekretnina obavljaju na temelju petogodišnjih i godišnjih programa kojima se utvrđuju u prvom redu područja na kojima će se obaviti osnovni geodetski radovi, topografske izmjere i izradba državnih karata, izmjera i označavanje državne granice, izradba katastra nekretnina te izvori financiranja za provedbu programa, pri čemu petogodišnje programe donosi Hrvatski Sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske. Odredbom stavka 5. ovog članka Zakona propisano je da se sredstva propisana za izvršenje programa te za izradbu i održavanje katastra nekretnina osiguravaju u državnom proračunu te iz drugih izvora. U osiguravanju sredstava za obavljanje poslova državne izmjere i katastra nekretnina mogu sudjelovati županije, gradovi, općine te druge zainteresirane pravne i fizičke osobe (stavak 6.) a jedinice lokalne samouprave mogu u financiranje poslova katastra i nekretnina uključiti pravne i fizičke osobe koje su nositelji prava na nekretninama na području obavljanja tih poslova, odlukom predstavničkog tijela (stavak 7.) kojom odlukom se određuje visina sredstava koje trebaju osigurati nositelji prava za pojedinu nekretninu (stavak 8.).

Osporenu Odluku donijelo je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu s ovlaštenjem sadržanim u naprijed navedenim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a temeljem odredbi članka 5. stavka 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina.

Osporenim odredbom utvrđene su pravne osobe koje su obveznici plaćanja sufinanciranja nove katastarske izmjere i osnivanja zemljišnih knjiga za k.o. P. na području Grada P..

Pravne osobe – nositelji prava na nekretninama na predmetnom području osporenim odredbom određene su kao osobe osnovane radi upravljanja, gradnje, korištenja i gospodarenja za površinu na kojoj su nositelji prava. Navedeni način određivanja pravnih osoba koje su uključene u financiranje poslova katastra nekretnina odlukom predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave u skladu je sa odredbom članka 5. stavka 7. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina.

Podnositelj neosnovano ističe kako nije nositelj stvarnih prava na nekretnini, zbog čega smatra da ne bi trebao sudjelovati u financiranju poslova katastra nekretnina. Naime, Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina propisuje ovlasti jedinica lokalne samouprave da u financiranje ovih poslova uključuje pravne i fizičke osobe koji su nositelji prava na nekretninama na području kojih se obavljaju ti poslovi, pri čemu Zakon ne specificira da se mora raditi o nositeljima stvarnih prava.

Predmet objektivnog upravnog spora je ocjena zakonitosti općeg akta odnosno ocjena je li taj akt donesen od strane tijela ovlaštenog zakonom, u zakonom propisanom postupku i je li taj opći akt u skladu sa zakonom. Predmet objektivnog upravnog spora ne odnosi se na moguće zlouporabe u izvršavanju općeg akta, zbog čega podnositelj neosnovano ističe kako se za pojedine nekretnine temeljem osporene odluke može određivati obveza sufinanciranja različitim nositeljima prava na istoj nekretnini.

Također, predmet objektivnog upravnog spora nije ocjena zakonitosti pojedinačnog akta koji je donesen pozivom na odredbe općeg akta, a većim dijelom razlozi na kojima podnositelj temelji svoj zahtjev odnose se na provedbu osporenog općeg akta, a ne na njegovu ocjenu zakonitosti.

Iz navedenih razloga navodi na kojima podnositelj temelji zahtjev nisu doveli u sumnju zakonitost osporene odredbe općeg akta, zbog čega je Sud odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao u izreci.

Odredbom članka 16. stavka 1. toč. 2. Zakona o sudskim pristojbama (Narodne novine, broj 26/03.-proč. tekst, 125/11., 112/12, 157/13.) propisano je da su od plaćanja sudske pristojbe oslobođene osobe i tijela koji obavljaju javne ovlasti u obavljanju tih ovlasti. Poslovi katastarske izmjere nisu poslovi koje u obavljanju javnih ovlasti obavlja podnositelj, zbog čega se podnositelj neosnovano poziva na navedenu odredbu.

U Zagrebu 23. prosinca 2015.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.