

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

Poslovni broj: Usoz-167/15-10

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlangi Fellner, Marine Kosović Marković, Mirjane Čačić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akata pokrenutom po zahtjevu A. M. iz Z., na sjednici održanoj dana 28. listopada 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično uvažava.

Ukida se odredba članka 1. stavak 1. i 3. Odluke o visini sredstava koja nositelji prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru na području Općine Jasenice („Glasnik Općine Jasenice“ broj: 4/13. i 6/13. u dijelu koji glasi: „stvarnih“, odnosno „stvarnog“.

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

O b r a z l o ž e n j e

Podnositelj je 9. 12. 2015. podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 1. i 2. Odluke o visini sredstava koja nositelji prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru na području Općine Jasenice (Glasnik općine Jasenice broj: 4/13. i 6/13.) nakon što je zaprimio rješenje Upravnog odjela za prostorno uređenje i zaštitu okoliša i komunalne poslove Z. ž. klasa: UP/II-931-01/14-01/78, urbroj: 2198/1-07/2-15-10 od 2. 11. 2015. kojim je odbijena njegova žalba izjavljena protiv rješenja Jedinственog upravnog odjela Općine Jasenice klasa: UP/I-931-04/14-01/1000, urbroj: 2198/21-01-14/1 od 20. 11. 2014. donesenog temeljem navedene Odluke. Podnositelj zahtjeva smatra da je odredba članka 1. i 2. Odluke protivna odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Navodi da se člankom 1. utvrđuje visina sredstava koje pravne i fizičke osobe nositelji stvarnih prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru, a u nastavku se određuje da su nositelji prava na nekretninama pravne i fizičke osobe koje su zemljišnoknjižni ili izvanknjižni vlasnici ili posjednici nekretnine. Člankom 1. Zakona o vlasništvu jasno je određen zatvoren sustav stvarnih prava, a posjed nije i ne može biti stvarno pravo, pa ni posjednici ne mogu biti nositelji prava na nekretninama na način na koji to definira Odluka. Nadalje, člankom 2. Odluke je određeno da se visina sredstava za sufinanciranje određuje prema katastarskim česticama, iako ista može predstavljati samo dio nekretnine sukladno odredbi članka 9. Zakona o vlasništvu.

Predlaže da Sud zahtjev uvaži i ukine osporenu odredbu.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne

novine“ 20/10., 143/12. i 152/14.) pozvan je donositelj osporenog općeg akta da se očituje na navode zahtjeva.

U očitovanju predsjednik Općinskog vijeća Općine Jasenice navodi da je zakonska osnova za donošenje Odluke Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina koji člankom 5. stavak 7. propisuje da jedinice lokalne samouprave mogu uz sufinanciranje poslova katastra nekretnina uključiti fizičke i pravne osobe koje su nositelji prava na nekretninama na području obavljanja tih poslova odlukom predstavničkog tijela. Minimalni iznos koji Odlukom pojedini nositelj stvarnih prava na nekretninama mora osigurati je 2.500,00 kn, a jednako bi zakonit bio i neki drugi model određivanja obveze za pojedinačnog nositelja stvarnih prava. Podnositelj zahtjeva je pogrešno protumačio Odluku na način da se obveza odnosi na nekretnine a ne nositelje stvarnih prava na nekretninama. Broj i veličina nekretnina ili idealnih dijelova nekretnina je samo kriterij prema kojemu se određuje visina obveza za nositelje stvarnih prava na nekretninama ali nije moguće da taj iznos za pojedinog nositelja stvarnih prava na nekretninama bude manji od 2.500,00 kn. Ističe da se katastarska izmjera za k.o. J. provodi radi osnivanja zemljišnih knjiga jer iste ne postoje niti su ikad bile osnovane te je cilj po prvi puta u povijesti osnovati, a ne obnoviti zemljišne knjige te su stoga svi nositelji stvarnih prava na nekretninama u istom položaju. Poslovi katastarske izmjere i osnivanja zemljišnih knjiga nisu poslovi u ovlasti jedinice lokalne samouprave nego poslovi Državne geodetske uprave i pravosuđa. Općina Jasenice nije mogla utjecati na cijenu katastarskih poslova za izradu katastra nekretnina za k.o. J. jer je ista postignuta na javnom nadmetanju kojega je provodila Državna geodetska uprava. Smatra da su osporene odredbe u skladu sa zakonom te predlaže zahtjev podnositelja odbiti.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Odluku o visini sredstava koja nositelji prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru na području Općine Jasenice donijelo je Općinsko vijeće Općine Jasenice na 3. sjednici održanoj 19. rujna 2013., a objavljena je u Glasniku Općine Jasenice broj: 4/13. Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o visini sredstava koja nositelji prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru na području Općine Jasenice Općinsko vijeće Općine Jasenice donijelo je na 6. sjednici održanoj 25. studenog 2013., te je objavljena u Glasniku Općine Jasenice broj: 6/13. Odluka i Odluka o izmjenama i dopunama Odluke donesene su na temelju odredbe članka 5. stavak 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina te članka 32. Statuta Općine Jasenice.

Osporene odredbe glase:

Članak 1. stavak 1., 2. i 3.;

„Ovom Odlukom utvrđuje se visina sredstava koja pravne i fizičke osobe, nositelji stvarnih prava na nekretninama osiguravaju za katastarsku izmjeru na području Općine Jasenice.

Nositelj prava na nekretninama je:

svaka pravna i fizička osoba koja je zemljišnoknjižni ili izvanknjižni vlasnik u cijelosti ili zemljišnoknjižni ili izvanknjižni vlasnik ili posjednik u idealnom suvlasničkom ili suposjedničkom dijelu bez obzira da li je istovremeno vlasnik, suvlasnik odnosno suposjednik na nekoj drugoj ili više drugih nekretnina, kao i svaki nositelj prava korištenja odnosno prava raspolaganja na nekretninama koje su u vlasništvu odnosno suvlasništvu te je u posjedu odnosno u suposjedu nekretnina.

Fizičke osobe supružnici koji su zemljišnoknjižni ili izvanknjižni vlasnik ili posjednik u idealnom suvlasničkom ili suposjedničkom dijelu smatrajući se jednim nositeljem stvarnog prava na nekretninama u odnosu na tu nekretninu.

Članak 2. Odluke glasi:

„Visina sredstava kojima fizička osoba, nositelj prava na nekretninama, sudjeluje u financiranju katastarske izmjene na području Općine Jasenice utvrđuje se rješenjem Jedinственог управног одјела Опćине Јасенице, а према поврšinама и броју честица и износи;

Jedna čestica površine do 1000 m² = 2.500,00 kn

Jedna ili više čestica ukupne površine do 5000 m² = 4.000,00 kn

Jedna ili više čestica ukupne površine veće od 5000 m² = 5.500,00 kn

Iznos sufinanciranja može se platiti jednokratno ili obročno i to za jednu česticu površine do 1000 m² do 4 jedna obroka; za jednu ili više čestica ukupne površine do 5000 m² do 5 jednakih obroka; za jednu ili više čestica ukupne površine veće od 5000 m² do 7 jednakih obroka; sve u roku od 24 mjeseca do dana izdavanja rješenja iz stavka 1. ovoga članka, koje rješenje po isteku roka od godinu dana od donošenja predstavlja ovršnu ispravnu, odnosno najkasnije do 31. prosinca 2015. godine.

Sa nositeljem prava na nekretninama općinski načelnik Općine Jasenice će sklopiti ugovor o sufinanciranju katastarske izmjere na području Općine Jasenice, koji osim rokova i uvjeta plaćanja iznosa sufinanciranja katastarske izmjere područja Općine Jasenice može urediti i druga međusobna prava i obveze bitna za provođenje ove Odluke“.

Za ocjenu zakonitosti predmetnog općeg akta, odnosno osporenih odredbi mjerodavne su Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" 19/13. – pročišćeni tekst) te Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina ("Narodne novine" 16/07., 152/08., 124/10. i 56/13.).

Sukladno 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 jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Nadalje odredbom članka 73. istog Zakona propisano je da predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom (stavak 1.) kao i da se opći akt prije nego što stupi na snagu obvezno objavljuje u službenom glasilu jedinice (stavak 2.), te da stupa na snagu najranije 8 dan od dana njegove objave. Iznimno općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave (stavak 3.).

Također, 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 (stavak 1.), da se programima iz stavka 1. ovoga članka 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 (stavak 2.), petogodišnje programe donosi Hrvatski sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske (stavak 3.), koji se objavljuju u Narodnim novinama (stavak 4.). Sredstva potrebna za izvršenje programa te za izvedbu i održavanje katastra nekretnina osiguravaju se u državnom proračunu te iz drugih izvora (stavak 5.). 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.). Jedinice lokalne samouprave mogu u financiranju poslova katastra nekretnina uključiti pravne i fizičke osobe koje su nositelji prava na nekretninama na području obavljanja tih poslova, odlukom predstavničkog tijela (stavak 7.). Odlukom iz stavka 7. ovoga članka odrediti će se visina sredstava koje trebaju osigurati nositelji prava za pojedinu nekretninu (stavak 8.).

Osporena Odluka donesena je od predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave sukladno ovlaštenju propisanom naprijed navedenim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te je na temelju odredbe članka 5. stavka 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina.

Dakle, 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, pri čemu ne ograničava da se mora raditi o nositeljima stvarnih prava. Osporeni članak 1. Odluke djelomično nije sukladan zakonu, budući iz stavka 1. toga članka proizlazi da su obveznici sufinanciranja utvrđeni tom Odlukom pravne i fizičke osobe kao nositelji stvarnih prava, dok iz stavka 2. istog članka Odluke nedvojbeno proizlazi da se radi i o drugim nositeljima prava (izvanknjižni vlasnici i posjednici) odnosno da su kao obveznici utvrđeni nositelji prava na nekretninama sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina temeljem koje je Odluka donesena. I iz ostalih odredaba Odluke proizlazi da se radi o nositeljima prava, a ne samo o nositeljima stvarnih prava na nekretninama, i to osobito iz odredbe članka 4. Odluke koja propisuje da će se popis nositelja prava na nekretninama izraditi temeljem podataka iz upisnika za vlasnike, posjednike i upravitelje na nekretninama, odnosno temeljem katastarskog ili zemljišnoknjižnog stanja na nekretninama koje su predmet katastarske izmjere.

Iz navedenog proizlazi da osporena odredba članka 1. Odluke i to u dijelu koji glasi „stvarnih“ (stavak 1.), odnosno „stvarnog“ (stavak 3.) nije u skladu s odredbom članka 5. stavak 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina na temelju koje je donesena, slijedom čega je na temelju odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12. i 152/14.) Sud zahtjev podnositelja djelomično uvažio. Temeljem stavka 4. istog članka Zakona o upravnim sporovima ukinuti dio odredbe prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

Međutim, Sud nije našao osnove za prihvaćanje osnovanim zahtjeva u odnosu na odredbu članka 2. Odluke kojom je određena visina sredstava kojima nositelji prava na nekretninama sufinanciraju katastarsku izmjeru prema površinama i broju katastarskih čestica, jer je osporena odredba sukladna naprijed citiranim odredbama članka 5. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina. Naime, katastarska izmjera spada u poslove državne izmjere i katastra nekretnina i provodi se u skladu s programom iz članka 5. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina radi prikupljanja i obrade svih potrebnih podataka kojima je svrha uspostava katastra nekretnina i njen konačni smisao je izrada novih katastarskih i zemljišno knjižnih evidencija, pa nije osnovano isticanje podnositelja zahtjeva da je osporenim odredbom Odluke povrijeđeno načelo jedinstva nekretnine u smislu odredbe članka 9. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Stoga je dio zahtjeva podnositelja koji se odnosi na ukidanje odredbe članka 2. Odluke odbijen odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu 28. listopada 2016.

Predsjednica vijeća
Arma Vagner Popović, v.r.