

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1709

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, mr. sc. Ivice Kujundžića, Lidije Vukičević i Senke Orlić-Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu Olivera Luketića iz Huma na Sutli, Hum na Sutli 158/I, na sjednici vijeća održanoj 30. svibnja 2017.,

presudio je

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 14. stavka 2. Odluke o sufinanciranju katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga na području Općine Rakovica za dijelove katastarskih općina Rakovica, Drežnik i Sadilovac (»Glasnik Karlovačke županije«, broj 44/13. i »Službeni glasnik Općine Rakovica«, broj 7/14., 9/14.-proč.tekst, 5/15. i 1/17.).

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 1., članka 3. u vezi članka 10. i članka 14. stavka 2. Odluke o sufinanciranju katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga na području Općine Rakovica za dijelove katastarskih općina Rakovica, Drežnik i Sadilovac (»Glasnik Karlovačke županije«, broj 44/13. i »Službeni glasnik Općine Rakovica«, broj 7/14., 9/14. – proč.tekst, 5/15. i 1/17.

– dalje u tekstu: Odluka), koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Rakovica. Uz navedeni zahtjev podnositelj je dostavio pojedinačnu odluku javnopravnog tijela, utemeljenu na navedenom općem aktu, kojom je došlo do povrede njegovog prava i pravnog interesa, i to rješenje Karlovačke županije, Tajništva, pravnih i općih poslova, klasa: UP/II-931-01/16-01/151, urbroj: 2133/1-08/01-16-05 od 28. veljače 2017. Navedenim rješenjem odbijena je njegova žalba izjavljena protiv rješenja Jedinstvenog upravnog odjela Općine Rakovica, klasa: UP/I-931-01/16-01/553, urbroj: 2133/16-16-12 od 29. prosinca 2016., kojim je podnositelj, kao suinvestitor, za izrijekom navedene nekretnine na području k.o. Rakovica, a koje su predmet izmjere katastra nekretnina, zadužen za naknadu u iznosu od 4.000,00 kn.

U zahtjevu podnositelj citira odredbu članka 14. stavka 2. Odluke, koju smatra suprotnom odredbi članka 5. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (»Narodne novine«, broj 16/07., 152/08., 124/10., 56/13. i 121/16.), jer citirana odredba Zakona daje ovlaštenje donositelju uključiti pravne i fizičke osobe koje su nositelji prava na nekretninama u financiranje poslova katastra, te odrediti visinu sredstava, ali ne i za uređivanje postupka izlaganja katastarskih i zemljišno-knjižnih podataka, niti postupka upisa prava vlasništva u zemljišne knjige, osobito zabranu upisa svojeg prava vlasništva u zemljišne knjige. Takvo postupanje protivno je i odredbi članka 1. stavka 3. 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. i 152/14.), kao i članku 90. 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. i 60/13.), a kojima nije određeno da jedinica lokalne samouprave može ograničiti pravo vlasništva zato jer pojedinac nije podmirio obveze financiranja poslova katastra nekretnina, a niti je predviđeno da o upisu u zemljišne knjige odlučuje općina te da se odluke o upisu donose uzimajući u obzir opće akte jedinica lokalne samouprave. Nadalje, citirajući članak 1. Odluke, koji propisuje sudjelovanje osoba – nositelja prava na nekretninama na području Općine Rakovica u sufinanciranju provedbe nove katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga na području Općine Rakovica, podnositelj zaključuje kako zakon daje ovlast jedinicama lokalne samouprave odrediti sudjelovanje fizičkih i pravnih osoba u financiranju poslova katastra nekretnina, ali tu ovlast ne daje za postupak obnove zemljišnih knjiga. Postupak katastarske izmjere i postupak obnove zemljišne knjige su dva različita postupka, slijedom čega proizlazi da je donositelj općeg akta osporenim općim aktom obuhvatio i financiranje poslova za koje to nije mogao učiniti temeljem

odredaba Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina. Nastavno u zahtjevu tužitelj citira odredbu članka 3. Odluke, kojom je dana definicija suinvestitora u smislu ove Odluke, a koju odredbu dovodi u vezu s člankom 10. Odluke, kojom je propisano da u slučaju kada na prijavljenoj katastarskoj čestici ima više suvlasničkih udjela, razrez sufinanciranja može teretiti jednog dogovornog suvlasnika. Ukazujući i na odredbu članka 14. Odluke, podnositelj zaključuje kako, kada se navedene tri odredbe uzmu u međusobni odnos u dijelovima koji govore o suvlasnicima, proizlazi da će svaki suvlasnik biti zadužen za cjelokupni iznos financiranja koji otpada na pojedinu nekretninu, a ne za razmjerni dio koji odgovara suvlasničkom udjelu u toj nekretnini. Navedeno proizlazi i iz toga što će Općina Rakovica izdati potvrdu o izvršenoj uplati nakon uplate ukupnog iznosa sufinanciranja za svaku prijavljenu katastarsku česticu, a ne nakon uplate razmjernog dijela koji otpada na pojedinog suvlasnika. Stoga proizlazi da su citirane tri odredbe, u dijelu koji govori o suvlasnicima, protivne članku 37. stavku 3. i članku 38. stavku 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Na kraju, podnositelj ističe kako će u postupku nove katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga doći do promjene podataka o česticama, posjednicima i vlasnicima, te se, s tim u vezi, postavlja pitanje da li su obveznici sufinanciranja sadašnji vlasnici ili budući vlasnici nekretnina, jer članak 3. Odluke govori da su obveznici sufinanciranja i sadašnji vlasnici i budući vlasnici, a koja situacija će dovesti do višestruke obveze plaćanja sufinanciranja u odnosu na iste nekretnine.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (»Narodne novine«, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), pozvao donositelja općeg akta (Općinsko vijeće Općine Rakovica) na dostavu očitovanja o zahtjevu podnositelja. Očitovanje je dostavio Općinski načelnik Općine Rakovica, podneskom od 9. svibnja 2017., kojim je ovaj Sud obavijestio da je Odluka i dalje na snazi te da je u međuvremenu donesena Odluka o izmjeni Odluke o sufinanciranju katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga na području Općine Rakovica za dijelove katastarskih općina Rakovica, Drežnik i Sabilovac (»Službeni glasnik Općine Rakovica«, broj 1/17.), kojom je jedino promijenjena visina obveze sufinanciranja katastarske izmjere. Općinski načelnik u podnesku opširno iznosi razloge zbog kojih je došlo do promjene visine iznosa sufinanciranja katastarske izmjere, navodeći, pored ostalog, da je visina višestruko smanjena svim obveznicima plaćanja naknade za katastarsku izmjeru, čime se olakšava obveznicima podmirenje iste. U odnosu na zatraženu ocjenu zakonitosti članka 14. stavka 2. Odluke, ističe da apsolutno svi nositelji prava vlasništva na nekretninama, bez ikakvog ograničenja, mogu pristupiti javnom uvidu tj. postupku izlaganja elaborata katastarske izmjere na javni uvid. Štoviše, Općina Rakovica nikome ne priječi niti će priječiti, a niti može priječiti pristupanje istom, dok će se protiv neodgovornih osoba koje nisu podmirile svoju obvezu provesti postupak prisilne naplate. Naime, prilikom rada na Odluci u istu je ugrađen osporavani članak 14. stavak 2., a koji se kasnije, prilikom provođenja prvostupanjskog upravnog postupka te izdavanja pojedinačnih rješenja, pokazao neprovediv i nepotreban. Prema tome, u pravu je podnositelj kada tvrdi da donositelj općeg akta nije bio ovlašten uređivati postupak izlaganja katastarskih i zemljišno-knjižnih podataka, niti je bio ovlašten uređivati postupak upisa prava vlasništva u zemljišne knjige te odrediti da netko neće moći upisati svoje pravo vlasništva u novoosnovane zemljišne knjige. Shodno tome, u praksi se osporavani članak nikad nije primjenjivao, a niti će se primjenjivati, slijedom čega (ne)primjenom osporavanog članka nikome od nositelja prava vlasništva na nekretninama unutar granica obuhvata katastarske izmjere nije nastala niti najmanja šteta. U odnosu na navode podnositelja koji se tiču članka 1. Odluke, u očitovanju se navodi kako je činjenica da osporeni opći akt u svom nazivu sadrži obvezu sufinanciranja katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga, ali sam naziv nikome ne bi trebao predstavljati poseban problem. 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 podataka kojima je svrha uspostava katastra nekretnina te izrada novih katastarskih i zemljišno-knjižnih evidencija. Prema tome, izrada katastra nekretnina i obnavljanje zemljišnih knjiga nisu, u stvarnosti, dva potpuno odvojena postupka, kako to navodi podnositelj, već stoje u korelaciji jedan s drugim i jedan bez drugoga niti ne ispunjavaju svoju pravu svrhu (bez dovršenja postupka javnog izlaganja ne može se otvoriti nova zemljišna knjiga i sl.), a što potvrđuje i činjenica da javnom uvidu prisustvuje zajedničko Povjerenstvo ispred navedenih tijela koje provodi postupak. Obzirom na podnositeljevo tumačenje članka 5. stavka 7. i 8. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, prema kojem Općina Rakovica nema pravo na naplatu postupka obnove zemljišnih knjiga od strane nositelja prava vlasništva na nekretninama, ističe se da je način sufinanciranja katastarske izmjere određen tom istom odredbom Zakona, na temelju koje je i donesena Odluka te su u istoj i određeni kriteriji na temelju kojih su pravne i fizičke osobe – nositelji prava vlasništva na nekretninama dužne sufinancirati postupak provođenja katastarske izmjere. Iz podnositeljevog navoda potpuno je očito da navedene odredbe Zakona tumači gramatički, a ne teleološki, što bi trebalo biti pravilo, jer je intencija zakonodavca prilikom uređivanja cjelokupne predmetne materije navedenim Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina bila da se na području Republike Hrvatske zemljišno-knjižno i katastarsko stanje uskladi sa stvarnim stanjem, sve kako bi se sredile službene evidencije koje su nesređene i zastarjele već dugi niz godina. No, bez obzira na sve, ističe se da Općina Rakovica u stvarnosti od obveznika sufinanciranja katastarske izmjere provodi naplatu samo za poslove geodetske izmjere nekretnina (što je i bio predmet postupka javne nabave), a ne i za poslove obnove zemljišnih knjiga. Završno, a u odnosu na osporavanje odredbe članka 3. u vezi članka 10. Odluke u očitovanju se navodi kako je svaki sudionik suvlasničke zajednice imao mogućnost putem upitnika za suinvestitore izjasniti se o tome da li prema članku 10. Odluke želi preuzeti obvezu plaćanja za suvlasnike s kojima se