

## PRIMJENA UPRAVNOG POSTUPKA KOD PROVEDBE PROMJENE STANJA U KATASTRU ZEMLJIŠTA

Josip MAJETIĆ – Zagreb\*

*SAŽETAK.* Sadržaj članka govori o primjeni upravnog postupka kod provedbe promjene stanja u katastru zemljišta. Promjena na zemljištu u katastarskom operatu može se provesti samo na temelju rješenja tijela državne uprave nadležnog za geodetsko-katastarske poslove. Postupak do donošenja rješenja je specifičan u provedbi postupovnih radnji zbog primjene zakona, propisa i pravila geodetsko-katastarske struke i profila upravnih službenika koji obnašaju poslove vođenja upravnog postupka. Izloženi su i ključni problemi koji proistječu iz nepostojanja provedbenih propisa o bitnim pitanjima održavanja izmjere i katastra zemljišta, o detaljnom snimanju terena i izradi planova i karata te o određivanju osnovne mreže stalnih geodetskih točaka. Navedena su stajališta sudske prakse Upravnog suda Republike Hrvatske, praksa Državne geodetske uprave i Gradskog zavoda za katastar i geodetske poslove, Zagreb.

### 1. UVOD

Katastar zemljišta je očevidnik (evidencija) o zemljištu namijenjen gospodarskim, pravnim, upravnim, poreznim, statističkim i drugim potrebama tijela državne uprave, jedinica lokalne samouprave, sudbenih tijela, trgovačkih društava, pravnih osoba i građana. Sadrži podatke o zemljištu glede njegova položaja, oblika, površine, načina iskorištavanja, proizvodne sposobnosti, katastarskog prihoda i korisnika.

Navedenom zakonskom definicijom katastra zemljišta i određivanjem njegova sadržaja zadržana je zadaća, koju je katastar zemljišta pri osnivanju katastra na području Republike Hrvatske prvotno imao, a utemeljenu na austrijskom zakonu iz 1817. godine (Patent über die Einführung des stabilen Katasters), a to je pravilno oporezivanje od zemljišta. Tada osnovan porezni katastar zadržan je u svojoj osnovnoj funkciji do danas, s tim da je korištenje podacima prošireno i na zadovoljavanje drugih potreba i rješavanje određenih značajnih pitanja, osobito u prostornom planiranju, čije su potrebe i zahtjevi uvjetovali svojevrsnu nadogradnju sadašnjega katastra.

Međutim, necjelovitost u reguliranju i praćenju potreba, često izraženih i određenih u zakonima i propisima koji određuju odnose u prostornom uređenju,

---

\* Josip Majetić, dipl. pravnik, Zagreb, Dobri dol 54

graditeljstvu i nekim drugim područjima, stvara određene probleme u vođenju katastra zemljišta ili, konkretnije rečeno, u održavanju izmjere i katastra zemljišta. Naime, promjena na zemljištu može se provesti u katastru zemljišta samo na osnovi rješenja tijela državne uprave nadležnog za geodetsko-katastarske poslove – članak 68. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (Narodne novine br. 16/74, 10/78, 47/89, 51/89, 19/90 i 26/93), što znači samo na temelju provedenoga upravnog postupka. Kako je upravni postupak strogo određen, a uz Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta nisu doneseni važni provedbeni (bliži) propisi, poglavito pravilnik o održavanju izmjere i katastra zemljišta, pravilnik o detaljnom snimanju terena i izradi planova i karata te pravilnik o postavljanju i određivanju osnovne mreže stalnih geodetskih točaka, u praksi se pri vođenju upravnog postupka javljaju određeni problemi, koji su iznjedrili krilaticu: »da se u katastru zemljišta može sve provesti«, kao i da »ništa nije provedivo«.

U nastojanju da pri takvom stanju pomognem u praktičnom radu provedbe promjena u katastarskom operatu, obradit ću bitna pitanja vođenja upravnog postupka utemeljena na zakonu i postojećim propisima kao i praksi Gradskog zavoda za katastar, Državne geodetske uprave i Upravnog suda Repulike Hrvatske. Kako je riječ o upravnom postupku s puno zahtjeva za primjenu posebnih stručnih znanja geodetske struke, a u pravilu ga vode državni službenici geodeti, inženjeri geodezije i diplomirani inženjeri geodezije, to se u obradi pojedinih pitanja upućujemo i na pravila upravnog postupanja prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (Narodne novine br. 53/91). (Šire obrazloženje, kao i pomoć u provedbi postupka i svih postupovnih radnji treba potražiti u knjizi dr. Željka Dupelja i suradnika: »Primjena Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj« u izdanju »Informatora«.)

## 2. UPRAVNI POSTUPAK

Upravnim postupkom u katastru zemljišta provode se promjene nastale na zemljištu u katastarskom operatu, svojevrsnoj javnoj knjizi o posjedu zemljišta. Dokumentacija izmjere i katastra zemljišta mora se, glede njezina sadržaja, trajno održavati u skladu sa stvarnim stanjem na zemljištu, što znači da mora biti točna i ažurna. U vezi s time i s činjenicom da su izmjera i katastar zemljišta od interesa za Republiku Hrvatsku, kao i da se svi službeni očevidnici (evidencije) o nekretninama osnivaju i održavaju na podacima izmjere i katastra zemljišta, taj je postupak poseban i glede samog pokretanja postupka kako po zahtijevu stranke, tako i po službenoj dužnosti. Naime, člankom 66. stavkom 3. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta određeno je da će promjene na zemljištu koje ustanovi samo tijelo državne uprave nadležno za geodetsko-katastarske poslove, ili za koje sazna na drugi način, uzeti u postupak kao da su prijavljene. Pri tome, kao i pri primjeni drugih odredaba valja imati na umu da se ne dovede u pitanje osnovna funkcija tijela državne uprave utemeljena Zakonom o sustavu državne uprave (Narodne novine br. 75/93) i neka temeljna načela upravnog postupka, poglavito vezana za interes stranaka.

Upravnim postupkom u tom djelokrugu utvrđuje se stanje na zemljištu (miran i nesmetan posjed) glede njegova:

- oblika i površine
- načina iskorištavanja, u svezi s tim kultura, klasa i proizvodna sposobnost te katastarski prihod
- korisnika.

Svrha toga postupka nalaže i posebnu stručnost u izradi i obradi dokumentacije na kojoj se temelji promjena položaja, oblika, površine i načina iskorištavanja zemljišta, a koja prema članku 67. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta mora biti izrađena kao geodetski elaborat na osnovi kojeg će se nastala moći unijeti u katastarski operat.

### 2.1. Pokretanje postupka

Upravni postupak promjene stanja na zemljištu pokreće nadležno tijelo državne uprave za geodetske i katastarske poslove po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke. Po službenoj dužnosti pokreće se postupak kad je to zakonom ili drugim propisom određeno i kad je to potrebno zbog zaštite javnog interesa. Članak 74. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta određuje obvezatno uspoređivanje podataka izmjere i katastra zemljišta sa stvarnim stanjem na terenu svakih 5, odnosno 10 godina i provedbu nastalih promjena po službenoj dužnosti. Člankom 66. stavak 3. istoga zakona određeno je da se promjene koje ustanovi samo tijelo državne uprave, ili za koje sazna na drugi način, uzimaju u postupak kao da su prijavljene. Kao što smo napomenuli, u takvim slučajevima treba ocijeniti, suglasno Zakonu o sustavu državne uprave i Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, koje promjene treba odmah provesti, a koje unijeti u plan rada ovisno o financijskim, kadrovskim i drugim mogućnostima i potrebama nadležnog tijela državne uprave, odnosno o interesu Republike Hrvatske, županije, grada ili općine. Naime, doslovnim bi shvaćanjem navedenih zakonskih odredaba, a bez utvrđivanja cilja, moglo doći do pokretanja velikog broja upravnih predmeta, a to bi moglo učiniti upitnim izvršenje redovitih poslova te narušiti proračunom utvrđena i osigurana sredstva za rad državnog dijela. Izrada dokumentacije za promjenu oblika, sadržaja i nekih drugih činjenica iziskuje velika sredstva. U vezi s tim, mislimo da pri ocjeni o pokretanju i vođenju postupka te snošenju troškova, osobito zbog jamstva o točnosti katastra zemljišta sa stanjem na terenu, koji katastar svojim sadržajem mora jamčiti, postupak treba pokrenuti, ali glede izvođenja dokaza i utvrđivanja činjenica naredit će se korisniku zemljišta, koji je prema članku 66. stavak 1. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta bio dužan prijaviti promjenu u roku 30 dana od dana njezina nastanka u skladu s člankom 67. istog zakona, da ih pribavi. Ako korisnik zemljišta to ne učini, nadležno tijelo državne uprave postupit će suglasno članku 74. stavak 2. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, to jest izvršit će sve potrebne radnje (najčešće snimanje stvarnog stanja) na trošak korisnika zemljišta.

Upravni se postupak po zahtjevu stranke može pokrenuti i voditi samo ako taj zahtjev postoji. Rješenje doneseno bez zahtjeva stranke oglašava se ništavnim. U vezi s tim dobro je imati na umu da je postupak pokrenut čim je nadležno državno upravno tijelo izvršilo jednu od postupovnih radnji. Ovlaštena osoba za pokretanje postupka, kao i stranka u postupku, prema stajalištu Upravnog suda Republike Hrvatske može biti pojedinac ili pravna osoba ili druga stranka ako se u upravnom postupku rješava o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima (Presuda Us- 1711/1991–6 od 17. srpnja 1991. godine).

Sadržajem zahtjeva za provedbu promjene na zemljištu u katastarskom operatu i prijedlogom promjena određeni su način postupanja, odnosno utvrđivanje činjeničnog stanja i dokumentacija potrebna za provedbu i donošenje rješenja. Provedbu promjene oblika i površine treba temeljiti na detaljnom snimanju stvarnog stanja kao i drugim, pretežito stručnim radnjama. Način iskorištavanja utvrdit će se posebnim stručnim znanjem, određivanjem kulture i klase, ali i

promjenom iz poljoprivrednog u građevinsko zemljište, što je uređeno posebnim propisima. Promjena korisnika utvrdit će se činjenicom i ispravama koje potvrđuju da se određene osoba (ili više njih) nalazi u mirnom i nesmetanom posjedu zemljišta.

## 2.2. Ispitni postupak i dokazivanje

Ispitnim postupkom utvrđuju se činjenice značajne za donošenje rješenja, a njime se omogućuje da stranke ostvare svoja prava i interese. Kao što smo već naveli, ispitni postupak, kao i dokazivanje, način izvođenja dokaza i potrebne radnje za utvrđivanje činjenica u uskoj su vezi sa sadržajem zahtjeva promjena na zemljištu.

### a) Promjena oblika i površine

Promjena oblika i površine provodi se analogno odredbama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta te praksi utemeljenoj na nekim pravilima Pravilnika o održavanju katastra u općinama u kojima je katastar izrađen na osnovi izmjere iz 1930. godine i Pravilnika o tehničkim propisima za izradu originala planova i određivanje površina parcela pri izmjeri zemljišta iz 1970. godine, koji su u nedostatku provedbenih propisa postali pravila struke. Konkretno, te se promjene mogu provesti temeljem postupka i dokumentacije utvrđene detaljnim snimanjem zemljišta – terena, kojim se prikupljaju podaci o terenu potrebni za njegovo prikazivanje u horizontalnom i visinskom pogledu na planovima i kartama, odnosno snimanje promjena nastalih na zemljištu, njihova obrada i provođenje u dokumentaciji izmjere i katastru zemljišta mora se izvoditi istom točnošću koja je primijenjena prilikom izmjere i izrade katastra zemljišta. Također je određeno da te geodetske podloge i geodetski elaborati moraju biti izrađeni na način da se mogu koristiti za potrebe izrade, obnove ili održavanja izmjere i katastra zemljišta. To znači da je promjena oblika, površine i načina iskorištavanja uvjetovana diobom, spajanjem, pripajanjem dijela ili cijele čestice, izgradnjom na zemljištu, promjenom kulture ili slično, pa u vezi s novouspostavljenim stanjem treba utvrditi novo stanje i njegovu usuglašenost s propisima. To se posebice odnosi na zemljište u građevinskom području, gdje se prema Zakonu o prostornom uređenju (Narodne novine br. 30/94) parcelacija građevinskog zemljišta, u svrhu osnivanja građevinske parcele, provodi u skladu s lokacijskom dozvolom.

U praksi, temeljem lokacijske dozvole, izrađuje se parcelacijski elaborat, kojeg potvrđuje tijelo državne uprave nadležno za poslove prostornog uređenja, što je osnova za parcelaciju, tehničko oblikovanje nove čestice koja se na zemljištu označuje – iskolči. U provedbi parcelacije u katastarskom operatu ispituju se i druge okolnosti, primjerice posjedovno stanje, postojanje na zakonu osnovane dokumentacije za promjenu poljoprivrednog zemljišta u građevinsko i drugo. Presudom Us-7229/85 od 23. travnja 1986. godine Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo je sljedeće stajalište: »Promjena na građevinskom zemljištu može se izvršiti samo na osnovi uvjeta uređenja prostora (lokacijske dozvole) i parcelacionog elaborata koji je potvrđen«, međutim presudom Us-4125/84 od 27. travnja 1985. godine dano je stajalište da: »Parcelacioni elaborat izrađen u skladu s odredbom čl. 65. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (Narodne novine br. 54/80) nije dovoljna osnova za izmjenu stanja u katastarskom operatu ako nije izvršena i fizička dioba zemljišta prema sporazumu ili odluci suda o diobi suvlasništva«.

Članak 43. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju kaže da se akt o

parcelaciji građevinskog zemljišta provodi u katastru zemljišta sukladno posebnim propisima, po pribavljenoj potvrdi nadležnoga županijskog ureda – ureda Grada Zagreba za poslove prostornog uređenja, što u cijelosti navodi i napatuk Državne geodetske uprave (tadašnja Uprava za geodetske i katastarske poslove) klasa: 936/02/94-01/01 od 1. kolovoza 1994. godine.

Posebnih propisa o provedbi parcelacije nema, a stajalište Upravnog suda Republike Hrvatske izraženo u presudi Us-2449/92 od 10. veljače 1993. godine jasno je i glasi: »Izmjene oblika i površine katastarske čestice, budući se radi o građevinskom zemljištu, ne može se vršiti suprotno odredbi članka 64. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (Narodne novine br. 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91 i 49/92)«. Ako se uzme u obzir da su članci 64. i 65. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora detaljnije određivali parcelaciju i njezinu provedbu u katastru zemljišta, lako se može zaključiti, posebno od poznavatelja geodetsko-katastarskih propisa, da »pobliže propise« treba hitno donijeti ili barem dati temeljitiji i određeniji napatuk.

Pri snimanju stvarnog stanja i njegovoj provedbi, kada je promjena nastala izgradnjom kuće, zgrade ili nekog drugog objekta koji se evidentira u katastarskom operatu, nedostatak provedbenih propisa još teže pada. Kada se radi o promjeni utemeljenoj na »legalno« izgrađenim objektima gdje postoji dokumentacija i druge zakonske pretpostavke za provedbu promjene, to se riješi relativno lako i bez potrebe rješavanja nekih posebnih pitanja. Međutim, pri snimanju stvarnog stanja, gdje su promjene na zemljištu nastale izgradnjom objekata za koje ne postoje potrebne, na zakonu osnovane pretpostavke, dolazi do suprotstavljanja osnovnih stajališta i odredaba da se katastar zemljišta mora u pogledu sadržaja trajno održavati u skladu sa stvarnim stanjem na terenu i da parcelacija u svrhu osnivanja građevinske parcele mora biti utemeljena na lokacijskoj dozvoli. Pri rješavanju takvih promjena polazi se od stajališta Državne geodetske uprave, izraženog višekratno u rješenjima tijela državne uprave drugog stupnja: »Prema odredbi članka 63. u vezi s člankom 32. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, katastar zemljišta se u pogledu podataka o položaju i obliku (granicama) katastarskih čestica, njihovim površinama, načinu korištenja i drugih upisa mora trajno voditi u skladu sa stvarnim posjedovnim stanjem na terenu«. Također i Upravni sud Republike Hrvatske, stajalištem u presudi Us-5603/1982 od 23. veljače 1983. godine određuje: »Nadležni upravni organ dužan je u smislu st. 1. ovog (63.) člana ucertati u katastarske planove i objekt za koji ne postoji građevinska dozvola«. To se može shvatiti i obvezatnim ucertavanjem (provedbom) stvarnog stanja nastalog izgradnjom, bez provedbe parcelacije, osnivanja nove građevinske čestice. U praksi se različito postupa. Nerijetko se pozivom na članak 73. stavak 2. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta provodi promjena osnivanjem nove čestice, s tim da se o tome obavijesti nadležno tijelo državne uprave za prostorno uređenje. U drugim slučajevima, uz prijašnju praksu Državne geodetske uprave, novoizgrađene kuće i drugi objekti evidentiraju se na postojećim parcelama s točno označenim načinom korištenja, oblikom i površinom. Od 1. kolovoza 1994. godine, kada je Državna geodetska uprava svojim napatkom klasa: 936-02/94-01/01, ur.br.: 541-08/1-94-1 priopćila da u »ostalim slučajevima, parcelacije građevinskog zemljišta, tj. kada parcelacija nema za cilj osnivanje građevinskih parcela (suvlasničke diobe, kupoprodaje i sl.) parcelacija se vrši, i u katastru provodi, prema odredbama propisa o katastru zemljišta«, stanje se promijenilo, pa većina geodetskih stručnjaka izrađuje geodetske elaborate na način da snimkom stvarnog stanja izrade kvalitetnu podlogu za promjenu i izrade prijavni list kao da

se radi o osnivanju nove građevinske parcele. To se u pravilu provodi, osim kod rješenja gdje je jedna od stranaka nezadovoljna pa je uložila žalbu, pri čemu tijelo državne uprave drugog stupnja, rješavajući po žalbi, često ne potvrđuje provedbu.

Glede navedenog pitanja, mislimo da prema postojećim propisima, osobito Zakonu o sustavu državne uprave i Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj u postupku promjene oblika, površine i načina iskrištavanja zemljišta nastalih bespravnom izgradnjom objekta, prijavljene geodetskim elaboratom, treba od stranke zahtijevati, suglasno članku 68. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, da dopuni prijavu s podacima, temeljem kojih se može u skladu sa zakonom osnovati građevinska čestica. Također, iz obveze državnih upravnih tijela da provode zakon i da međusobno surađuju, nameće se i pitanje o obvezatnom dostavljanju geodetskog elaborata nadležnom tijelu državne uprave zbog provedbe postupka legalizacije bespravno uspostavljenog stanja nastalog izgradnjom objekta bez građevinske dozvole. Praktički, snimka stvarnog stanja, geodetski elaborat u takvim slučajevima, posebna je geodetska podloga iz članka 79. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta za parcelaciju građevinskog zemljišta, rješavanje imovinsko-pravnih poslova i uređenje drugih odnosa na zemljištu.

Sličnu odredbu sadržava članak 26. Pravilnika iz 1930. godine, koja glasi: »Prijave o izmjeri spornih slučajeva, spornih granica i međa, spornih dioba i tome slično, katastarska uprava uopće ne uzima u postupak. Ako su podnesene takve pismene prijave, imaju se odbiti, a stranka uputiti vlastima, nadležnim za rješavanje spora«.

U slučaju da prevagne intres za evidentiranjem stvarnoga posjedovnog stanja na zemljištu, onda treba u rješenju i prijavnom listu posebno zabilježiti činjenicu nepostojanja zakonskih pretpostavki za formiranje građevinske čestice.

#### *b) Promjena korisnika zemljišta*

Promjena korisnika zemljišta provodi se postupkom u kojemu se utvrđuje na temelju čega je novi korisnik stekao posjed. To može biti kupoprodaja, darovanje, zamjena zemljišta, nasljeđivanje, odluka nadležnih tijela državne uprave i sudbenih vlasti te drugi dokumenti, činjenice i izjave svjedoka temeljem kojih se može utvrditi miran i nesmetan posjed, kao i sam čin faktičnog posjeda određenog zemljišta. Korisnikom katastarske čestice, prema odredbi članka 9. Pravilnika o izradi i održavanju knjižnog dijela katastarskog operata (Narodne novine br. 13/1978), smatra se osoba koja posjeduje katastarsku česticu, a ako takve osobe nema, osoba koja je naslovnik stvarnog prava na toj čestici. Tu odredbu pojašnjava stajalište Upravnog suda Republike Hrvatske, izraženo u presudi Us-9002/93 od 24. studenog 1993. godine, gdje je rečeno da: »Korisnik, odnosno posjednik je svaka osoba koja neposredno vrši faktičnu vlast na stvari (neposredan posjed – članak 70. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, Narodne novine br. 53/91). Po pravnom shvaćanju Suda katastar zemljišta mora sadržavati podatke o osobi koja neposredno vrši faktičnu vlast na stvari, ukoliko protiv te osobe nije zatražena sudska zaštita od uznemiravanja odnosno oduzimanja posjeda i o toj zaštiti nije doneseno pravomoćno rješenje«. Također to dopunjuje i pojašnjava stajalište Državne geodetske uprave izneseno u rješenjima drugog stupnja: »Prilikom upisa posjednika (korisnika) u katastar, tijelo uprave nadležno za katastarske poslove nije dužno provjeravati da li se radi o poštenom i zakonitom posjedu, ali se traži miran posjed. Naime neće se u katastru kao posjednik upisati osoba koja je na nedopušten način oduzela posjed dok teku rokovi za traženje sudske zaštite odnosno sudski postupak zbog smetanja posjeda, ali nakon toga kao posjednika u

katastru treba upisati osobu koja stvarno drži zemljište, bez obzira da li ima pravo na posjed».

Utvrđivanje mirnog i nesmetanog posjeda, odnosno vršenje faktične vlasti na zemljištu obavlja se uvidom u isprave – dokumentaciju, saslušanjem stranaka, saslušanjem svjedoka, vještačenjem očevidom (uvidajem) na zemljištu i drugim za to primjerenim radnjama.

#### *Isprave koje služe kao dokaz*

Isprave koje služe kao dokaz podnose stranke u izvorniku ili preslici ovjerenoj po javnom bilježniku. Određene isprave, suglasno Zakonu o općem upravnom postupku i Zakonu o sustavu državne uprave, treba da pribavi i samo tijelo državne uprave koje vodi postupak. Ako zahtjev i priložena mu dokumentacija sadržavaju činjenice temeljem kojih je moguće utvrditi stanje stvari, može se donijeti rješenje u skraćenom postupku (Članak 141. ZUP-a RH). Ako nema uvjeta za rješavanje u skraćenom postupku, provodi se poseban ispitni postupak (Članak 142–143. ZUP-a RH). Valja istaknuti da stranka ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku, davati potrebne podatke i braniti svoja prava i zakonom zaštićene interese. Također, stranku treba upoznati s rezultatima izvođenja dokaza i treba joj dati mogućnost da se o tome izjasni. Ista prava sudjelovanja u postupku, kao i stranka, ima pojedinac ili pravna osoba kojoj se glede predmetnih nekretnina – zemljišta u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima (Us-1711/91 od 17. srpnja 1991. godine).

#### *Izjava stranke*

Izjava stranke uzima se za utvrđivanje određene činjenice kad ne postoji neposredan dokaz ili se takva činjenica ne može utvrditi na podlozi drugih dokaznih sredstava (kada je ušla u posjed, na koji način ga je stekla, od koga i slično). Prije uzimanja izjave stranke, službena će osoba koja vodi postupak upozoriti stranku na krivičnu i materijalnu odgovornost za davanje lažne izjave.

#### *Svjedoci*

Saslušanjem svjedoka utvrđuju se relevantne činjenice za donošenje rješenja o nastalim promjenama i osnove za njihovu provedbu u katastarskom operatu. Svjedoci se najčešće saslušavaju radi utvrđivanja činjenice mirnog i nesmetanog posjeda, vremena ulaska u posjed, načina stjecanja posjeda i slično, kada o tome nema nikakvih ili nema pravovaljanih isprava. Svjedoci se mogu saslušati i na druge okolnosti kao npr. kada je na zemljištu izgrađena kuća ili drugi objekt koji se evidentira u katastarskom operatu i drugo. Svjedoci se mogu saslušati i glede suposjeda i suposjedovnih dijelova zemljišta kada čestica nije podijeljena niti je suposjed označen prema suposjedovnim dijelovima, a stranke zahtijevaju da se izrazi u točno određenim dijelovima, odnosno omjerima. Pri tome treba voditi brigu o stvarnoj nadležnosti tijela državne uprave nadležnog za katastar i geodetske poslove, da se ne prijede u »arbitriranje«, odnosno u sudbenu nadležnost.

Tu treba navesti i stajalište Državne geodetske uprave glede evidentiranja posjednika velikih stambenih objekata, s više katova i više od nekoliko stambenih jedinica, da je zemljište pod stambenom zgradom zajednički posjed posjednika dijelova te zgrade pa u postupku treba utvrditi sve osobe koje su u posjedu tog dijela predmetne čestice (zemljišta pod zgradom). Osim toga treba utvrditi i površinu, način korištenja i posjednika (korisnika) dijela katastarske čestice koji čini zemljište uz zgradu.

Uz to stajalište vežu se pitanja na koje bez provedbenog propisa nema izričitog odgovora. Neka od ključnih jesu: pretvara li to stajalište katastar zemljišta u »katastar zgrada«, što je s odredbom Zakona o stambenim odnosima koja određuje da stambena zgrada u društvenom vlasništvu je pravni subjekt«, (članak 35), kako u praksi voditi posjedovne listove po propisanim obrascima (knjiški i kompjuterski) kad Pravilnikom o izradi i održavanju knjižnog dijela katastarskog operata nije predviđen veliki broj suposjednika, i neka druga.

Svjedoke se saslušava pojedinačno, bez nazočnosti svjedoka koji će biti poslije saslušani. Svjedoka će voditelj postupka prethodno upozoriti (članak 178. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj) da je dužan govoriti istinu, da ne smije ništa prešutjeti te će mu predočiti i posljedice davanja lažnog iskaza. Krivičnim je zakonom Republike Hrvatske davanje lažnog iskaza predviđeno kao kazneno djelo.

### *Vještačenje*

Vještačenje u upravnom postupku promjene na zemljištu u katastarskom operatu rijetko se provodi. Obično vještačenje provodi inženjer agronomije kada se treba utvrditi kultura i klasa zemljišta, a to se ne može učiniti sukladno odredbama Pravilnika o katastarskom klasiranju zemljišta (Narodne novine br. 16/81), odnosno inženjer graditeljstva kada se treba utvrditi može li se izgrađeni objekt smatrati objektom trajnog značaja te u nekim drugim slučajevima kada za utvrđivanje ili ocjenu dokaza treba stručno znanje s kojim ne raspolaže voditelj postupka.

### *Očevid*

Očevidom (uvidajem) u postupku promjene na zemljištu utvrđuje se najveći broj činjenica, kako stručnih, vezanih za geodetsku struku, tako i onih koje se mogu utvrditi ili ocijeniti jedino neposrednim opažanjem. Naime, kako je upravni postupak pred nadležnim tijelom državne uprave za katastar i geodetske poslove poseban postupak, tako taj postupak i vode službenici geodetske struke koji posjeduju potrebna stručna znanja. Vezano za to, očevidom se utvrđuju i razjašnjavaju bitne okolnosti glede stvarnog posjedovnog stanja na zemljištu, uspoređuju se sa stanjem evidentiranim u katastarskom operatu ili prikazanim u geodetskom ili parcelacijskom elaboratu, kao i s navodima u prijavi. Također se pregledava elaborat i ocjenjuje je li izrađen na način da se može koristiti i za potrebe izrade, obnove ili održavanja izmjere i katastra zemljišta. Osim navedenih radnji na očevidu se vrše i određena mjerenja i detaljna snimanja terena, na temelju kojih se izrađuju potrebne isprave za izmjenu oblika, površine i načina korištenja zemljišta. Zbog toga zapisnik pri očevidu treba biti pažljivo sročeno.

### *Zapisnik*

Zapisnik treba sadržavati uz Zakonom o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj obvezno određene navode i činjenice u vezi s izmjerom, i sadržaj kojeg određuje Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta kao i praksa utemeljena na pravilima struke. Konkretno, stranci, svjedocima i eventualno zainteresiranim osobama treba priopćiti razlog provedbe očevida (ili druge postupovne radnje,) pokazati im stanje evidentirano u katastru zemljišta (plan i posjedovni list), zatražiti od stranaka da pokažu svoje posjedovno stanje (ovisno o predmetu upravnog postupka), granice (međe) čestica, saslušati glede toga susjede, treba izvršiti potrebne stručne radnje kako bi se evidentirali novoizgrađeni objekti, izraditi skicu mjerenja i izračunati površinu, dati na uvid skicu izmjere –

snimljeno stvarno stanje strankama i obvezno zapisnički utvrditi eventualne primjedbe i opaske. Snimljeno stvarno stanje, miran i nesmetan posjed treba na terenu označiti (iskolčiti) i zainteresiranim osobama pokazati. Korisno je pritom napomenuti da je po Zakonu o porezu na dohodak (Narodne novine br 25/95) određeno da dvorište može imati najveću površinu od 500 m<sup>2</sup>. Ako je primarno u postupku utvrditi korisnika, a ne druge sadržaje, onda će se i utvrđivanje činjenica kao i razjašnjenje bitnih okolnosti usmjeriti na to, pri čemu se mora stalno voditi računa o tome tko može biti korisnik zemljišta. Za stranku, osobito za posjednika treba navesti sljedeće podatke: ime, ime oca, prezime (ako je žena i djevojačko prezime), jedinstveni matični broj i točna adresa – prebivalište, kako bi se ti podaci mogli unijeti u posjedovni list. Zapisnik se obvezno daje strankama da ga pročitaju i potpišu.

### 2.3. Rješenje

Na temelju svih provedenih postupovnih radnji, a na podlozi utvrđenih činjenica, primjenom zakona i drugih propisa odlučuje se o pojedinačnoj upravnoj stvari, donosi se rješenje o predmetu postupka. Rješenjem se meritorno odlučuje o pravu određene osobe da se upiše kao posjednik određenog zemljišta u katastarskom operatu, odnosno utvrđuje se stvarno posjedovno stanje na zemljištu glede njegova oblika, površine, načina iskorištavanja, proizvodne sposobnosti, katastarskog prihoda i korisnika, koje se suglasno Zakonu o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta i drugim propisima trebaju evidentirati u katastru zemljišta. Specifičnost rješenja donesenog u upravnom postupku u području geodetsko-katastarskih poslova je u tome što se u izrijeci obvezno navodi dosadašnje stanje evidentirano u katastarskom operatu, a zatim navodi novo stanje oznakom broja posjedovnog lista, korisnikom – posjednikom, brojem katastarske čestice, nazivom katastarske čestice, kulturom, klasom, nositeljem domaćinstva, suposjedovnim dijelovima, površinom i eventualno nekom primjedbom. Rješenje mora biti obrazloženo te mora sadržavati uputu o pravnom sredstvu – žalbi. Rješenje donosi rukovoditelj tijela državne uprave, odnosno osoba koju ovlasti rukovoditelj nadležnog upravnog tijela.

### 3. ZAKLJUČNA RIJEČ

Poradi preglednosti, nastojali smo predočiti samo bitno o posebnom postupku pred tijelom državne uprave nadležnim za katastar i geodetske poslove, koji je specifičan zbog posebnih pravila struke i predmeta provedbe promjena, a zbog stručnog profila upravnih službenika koji uglavnom obnašaju vođenje upravnog postupka, s tim da su izložena i stajališta sudske prakse Upravnog suda Republike Hrvatske i Državne geodetske uprave kao i praksa Gradskog zavoda za katastar i geodetske poslove. Osim toga izloženi su i ključni problemi, koji proistječu iz nepostojanja provedbenih propisa o bitnim pitanjima održavanja izmjere i katastra zemljišta, o detaljnom snimanju terena i izradi planova i karata i o postavljanju i određivanju osnovne mreže stalnih geodetskih točaka.

Budući da se uskoro donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, kojim će se riješiti i pitanje ustroja, rada i djelovanja Državne geodetske uprave i njezinih područnih jedinica, a time i određena kadrovska i stručna pitanja, očekuje se da će se donijeti i određeni, prijeko potrebni provedbeni propisi iz članka 106. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta.

Do tada nadam se da će malu pomoć u radu pružiti i ovo izlaganje, u komentaru kojega su, uz primjere iz prakse i stajališta Upravnog suda Republike Hrvatske i Državne geodetske uprave, iznijeta i određena mišljenja utemeljena na nekim predloženim izmjenama i dopunama zakona.

#### APPLICATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE PROCESS OF CHANGING THE STATE IN THE LAND REGISTER

The contents of the paper refer to the application of the administrative procedure in the process of changing the state in the land register. The change on the land in the land register can be executed only on the basis of the notification issued by the state authority competent for geodetic and cadastral affairs. The procedure preceding the notification is specific in the execution of administrative actions for the purpose of applying the law, regulations and rules of geodetic and cadastral profession and profiles of administrative employees carrying out the jobs of administrative procedure. There are also the key problems presented, resulting from non-existence of execution regulations about essential issues of survey and land register maintenance, referring to the detailed surveying of the field and plan and map production and to the determination of basic network of control geodetic points. The paper brings the standpoints of the court praxis from the Administrative Court of the Republic of Croatia, the praxis of the State Geodetic Administration and the City Institution for land register and geodetic affairs, Zagreb.

Primljeno: 1996-12-27