

PARCELACIJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U PROVEDBI PROSTORNIH PLANOVA

Marijan BOŽIČNIK — Zagreb*

1. UVOD

Parcelacija zemljišta izvedena za bilo kakvu svrhu, uvijek je bila, a i danas je oblik najmasovnijeg pružanja geodetskih usluga širokom krugu korisnika. Može se ustvrditi da je to, ne samo najpopularnija geodetska terenska radnja, već i skoro najraširenija, jer se zaista izvodi u velikom opsegu.

Katastarskom izmjerom zemljišta dolazi se do katastarskih planova na kojima su grafički predočene zemljišne čestice uz koje su vezana razna stvarna prava. Katastarski plan, kao dio katastarskog operata vrlo brzo gubi svoj stvarni značaj i postaje povjesni dokumenat svog vremena, ako se u njega ažurno ne unose sve promjene koje svakodnevno nastaju na zemljištu. Te promjene se najčešće manifestiraju u vidu dijeljenja zemljišnih čestica koje su obavile zainteresirane stranke ili prethodno po stručnjaku projektiranim parcelama prema zadanim uvjetima prenijetim na teren.

Ovo mijenjanje oblika, kako na zemljištu, tako i na planovima prikazanih čestica, oduvijek se nazivalo diobom, dijeljenjem ili cijepanjem zemljišnih parcela pa se otuda udomaćio i naziv »parcelacija zemljišta«. Prema tome, sa stajališta geodetske terminologije, »parcelacija zemljišta« predstavlja dijeljenje zemljišnih parcela u manje dijelove ili njihovo spajanje ili na drugi način njihovo preoblikovanje.

Opisane radnje u pogledu geodetsko tehničkog postupanja, zatim rada sa strankama pri vršenju tih poslova, kao i stručni nadzor nad njihovim obavljanjem, spadaju u djelokrug geodetskih stručnjaka, a uređeni su pravilnicima koji govore o održavanju geodetske izmjere i katastra zemljišta te Zakona o općem upravnom postupku.

Postojeći propis koji uređuje ovu materiju je stari jugoslavenski »Pravilnik VII deo/II odeljak — za održavanje katastra zemljišta u opštinama u kojima je katastar zemljišta izveden na osnovu premera« Beograd 1930. godine.

Kako danas život i praksa teku i mimo stručnih i postupovnih odredbi iz spomenutog Pravilnika, to se parcelacija i evidencija posebno građevinskog zemljišta, može, u okviru ove teme danas smatrati specifičnim geodetskim poslom koji od geodetskog stručnjaka traži i stanovito poznavanje odredaba o

* Adresa autora: Marijan Božićnik, dipl. inž. Papova 10, Zagreb.

građevinskom zemljištu i njegovom podružtvovljavanju. Jer parcelacija građevinskog zemljišta je u svojim pojedinostima i posebnostima više vezana uz postupovne procese i međusobne odnose zainteresiranih subjekata prema građevinskom zemljištu, nego prema postupovnim i tehnološkim procesima propisanim u geodetskim pravilnicima.

Zbog tih razloga se danas i daje posebna težina, kako geodetskim, tako i imovinsko pravnim radnjama u čitavom postupku parcelacije zemljišta, posebno onog kojeg je društvena zajednica proglasila građevinskim.

Imajući u vidu značaj istaknute činjenice, zakonodavac je u članu 64. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, tu radnju jasno i određeno nazvao: »Parcelacija građevinskog zemljišta«.

2. O DILEMI DA LI JE POTREBNA SUGLASNOST ORGANA NADLEŽNOG ZA POSLOVE URBANIZMA NA GEODETSKU PARCELACIJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U GRADOVIMA I NASELJIMA GRADSKOG KARAKTERA

Pravilnik VII/II o održavanju katastra zemljišta, kao ni prethodni Zakon o katastru zemljišta iz 1930. godine, ne spominje nikakve posebne odredbe koje bi geodetskog stručnjaka na bilo koji način ograničavale u vršenju parcelacije zemljišta, a posebno one vezane uz zaštitu i čuvanje čovjekove okoline i prostora, budući da u vrijeme njihovog donošenja to nije bilo aktualno. Zato se, osim geodetsko tehničke ispravnosti provedene parcelacije zemljišta i izrađenog parcelacionog elaborata, nije tražila neka posebna ovjera odnosno suglasnost za njihovu izradu od strane drugih institucija i službi. Takva praksa uhvatila je čvrste korijene i u svijesti geodetskog stručnjaka i isključila skoro svaku pomisao i mogućnost o pravu uplitanja neke druge institucije u poslove parcelacije zemljišta.

Donošenjem Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta u gradovima i u naseljima gradskog karaktera i poduzetom inicijativom u pravcu čuvanja i uređivanja prostora, dio geodeta u praksi je bio pomalo zatečen.

Naime pojava ovih propisa i inicijativa o skladnom korištenju i čuvanju prostora izazvala je stanovite nejasnoće u oblasti parcelacije zemljišta u gradovima i u naseljima gradskog karaktera, jer je širina ovlaštenja gradske geodetske službe pri održavanju katastra zemljišta u suglasnosti sa stvarnim stanjem na terenu bila ograničena i uvjetovana suglasnošću lokalne službe nadležne za poslove urbanizma. U praksi se ovaj problem odrazio na povećanje neevidentiranih promjena na zemljištu, koje su se u prirodi dogodile, a nisu mogle biti provedene u katastarskom operatu zbog toga što nisu bile u skladu s koncepcijom urbanističkog plana.

Kao jedan od značajnih razloga ograničavanja parcelacije zemljišta u gradovima i u naseljima gradskog karaktera isticana je bespravna izgradnja na parcelama građevinskog zemljišta koje su oblikovale same stranke, a organi geodetske službe ustanovili u postupku održavanja katastra zemljišta sa stvarnim stanjem na terenu i proveli u katastarskom operatu te time pružili strankama osnovu za traženje dozvole za izgradnju, iako još nije postojalo definitivno urbanističko rješenje uređenja i razvoja dotičnog lokaliteta.

Mora se priznati da je u praksi bilo niz takvih slučajeva pa je Republička geodetska uprava, u svojstvu nadležnog nadzornog organa, još 1971. godine svojom okružnicom upozorila na iznijetu okolnost sve općinske organe uprave nadležne za geodetske poslove i preporučila najužu suradnju s općinskim organima nadležnim za poslove urbanizma uvijek, kada se radi o parcelaciji građevinskog zemljišta.

Međutim, neosporna je činjenica da nije osnovni razlog bespravne izgradnje parcelacije zemljišta i njena provedba u kastaru zemljišta. Razlog je niz drugih činitelja koje su decidirano naveli inspektori Republičkog komiteta za građevinarstvo, urbanizam, stambene i komunalne poslove SR Hrvatske u svojim izvještajima proteklih godina. To su nedostatak uređenih lokacija, privatni promet građevinskog zemljišta, suviše složen postupak za ostvarenje legalne izgradnje, nepravodobno donošenje provedbenih planova odnosno njihova ne-realna provedivost i slično.

Dilema koja se pojavila o tom dali je nužno ograničavati postupak održavanja katastra zemljišta u suglasnosti sa stvarnim stanjem na terenu zbog suzbijanja divlje izgradnje odnosno parcelacije građevinskog zemljišta u gradovima i u naseljima gradskog karaktera i zbog njegovog čuvanja i racionalnog korištenja nije još ni do danas otklonjena. U nastavku ovog prikaza navesti ću i interpretirati zakonske propise koji ovu materiju uređuju i njihov utjecaj na održavanje izmjere i katastra zemljišta sa stvarnim stanjem u prirodi.

3. PROPISI KOJI DEFINIRAJU GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE TE UVJETI ZA NJEGOVO KORIŠTENJE I PARCELACIJU

Niz saveznih i republičkih zakonskih propisa definiraju pojam građevinskog zemljišta, i, s tim povezano, uvjete njegovog korištenja i parcelacije. Među ovima svakako su najznačajniji: Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (Sl. list SFRJ 52/58), Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (Sl. list SFRJ 5/68 i 30/68), Zakon o urbanističkom i prostornom planiranju (NN 46/64), Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (NN 14/73).

Zakon o nacionalizaciji određuje da se građevinskim zemljištem smatra svo izgrađeno i neizgrađeno zemljište unutar užeg rajona gradova i naselja gradskog karaktera i ono prelazi u društveno vlasništvo pod određenim uvjetima.

Nastavno na naprijed spomenutu odredbu Zakona o određivanju građevinskog zemljišta, u svojim članovima 1. i 2., precizira koja su zemljišta unutar određenih granica, postala građevinska zemljišta. Općinska služba za katastar i geodetske poslove bila je dužna ucrtati u odgovarajuće planove granicu građevinskog rajona te izraditi poseban popis parcela koje su u okviru utvrđenog građevinskog rajona postale društveno vlasništvo.

Posebno Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera regulira i uvjete korištenja i ograničenja raspolaganja građevinskim zemljištem koje je nacionalizirano. Tako se određuje:

— da nacionalizirano zemljište ostaje u posjedu ranijeg vlasnika sve do časa dok rješenjem nadležnog općinskog organa dotično zemljište nije privedeno svrsi za koju je provedbenim planom namijenjeno;

- da raniji vlasnik ne može nacionalizirano građevinsko zemljište otuditi niti svoje pravo korištenja prenijeti na drugu osobu, osim na svoje nasljednike;
- da se pravo korištenja nacionaliziranog građevinskog zemljišta može prenijeti samo sa zgradom ili drugim građevinskim objektom izgrađenim na zemljištu i ono pripada korisniku građevine dok na njemu postoji zgrada, odnosno drugi građevinski objekt.

Republički zakon o urbanističkom i prostornom planiranju iz 1964. godine kao i Savezni zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera iz 1968. godine, detaljnije uređuje mogućnost i uvjete pod kojima se može obavljati parcelacija građevinskog zemljišta na područjima za koja je donesen urbanistički plan ili odluka skupštine općine koja zamjenjuje urbanistički plan. Prema tim odredbama ne smije se obavljati parcelacija zemljišta niti odobravati lokacija i izdavati dokumentacija za gradnju, ako to nije u skladu s urbanističkim planom odnosno odlukom koja ga zamjenjuje. Nadalje parcelacija građevinskog zemljišta mogla se obavljati samo na osnovi zahtjeva odnosno rješenja nadležnog organa općinske uprave.

Upravo gore navedenim odredbama spomenutih zakona pojavljuje se prvi put razlika u shvatanju da li treba geodetski utvrditi u prirodi nastalu promjenu i provesti je u katastarskom operatu ili je odbiti, jer nisu ispunjeni uvjeti koje predviđa Zakon o urbanističkom i prostornom planiranju. Međutim, općedruštveni interes racionalnog korištenja prostora i čuvanje društvenog vlasništva utjecalo je na to da je i Zakon o premjeru i katastru zemljišta (NN 39/68) prihvatio nametnuto ograničenje parcelacije i odredio da se ne može provesti na planovima i u pisanom dijelu katastarskog operata promjenu u obliku i u površini parcele nastale na građevinskom zemljištu, ukoliko takva promjena nije nastala po odobrenju općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma.

Kako je ipak život brže tekao nego su se mogli stvoriti uvjeti za rigoroznu provedbu propisa koji su ograničavali parcelaciju građevinskog zemljišta i izgradnju, osobito stambenih obiteljskih objekata, pribjeglo se održavanju izmjere u suglasnosti sa stvarnim stanjem na terenu na području građevinskog rajona na način da se parcelacija obavljala i evidentirala u katastru zemljišta kao privremena mjera sve dok o tome nije doneseno konačno rješenje nadležnog organa.

Provedba Zakona o urbanističkom i prostornom planiranju iz 1964. godine i Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera iz 1968. godine u praksi se nisu pokazali dovoljno djelotvorni i fleksibilni, jer su u mnogo slučajeva bili dosta neodređeni i nedorečeni. Zbog toga je došlo do noveliranja ovih propisa pa su donijeti novi:

Zakon o prostornom planiranju i uređenju prostora (NN 54/80), i
Zakon o građevinskom zemljištu (NN 54/80).

Jedna od osnovnih intencija Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora bila je da se osigura racionalan način raspolaganja prostorom, zatim čuvanje prirodnih i radom stvorenih vrijednosti čovjekove okoline te sprečavanje i otklanjanje štetnih uzroka koji ugrožavaju te vrijednosti. Nadalje, spomenuti Zakon detaljnije razvrstava prostorne planove, daje njihovo osnovno obilježje i ulogu u planiranju i određivanju prostora. Tako primjerice, »Pro-

storni plan društveno političke zajednice« treba pružati ciljeve i zadatke dugoročnog razvoja dotične zajednice, dok »Generalni urbanistički plan« koji obuhvaća područja gradova i naselja gradskog karaktera, treba da sadrži osnovnu podjelu prostora prema njegovoj namjeni, daje prostorni raspored privrednih kapaciteta i konačno uređenja komunalne infrastrukture i mreže prometnica.

Nasuprot ovoj općoj viziji, koju daju naprijed spomenuti planovi, Zakon predviđa i »Srednjoročni plan uređenja prostora«, kao i »Provedbeni plan« koji osiguravaju i vrijeme i način uređivanja i izgradnje planom obuhvaćenog područja.

I Zakon o građevinskom zemljištu iz 1980. godine donosi stanovite novine, a najbitnija je odredba da se svo zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera, obuhvaćeno provedbenim prostornim planom, prenosi u društveno vlasništvo odlukom skupštine društveno-političke zajednice.

4. ULOGA GODETSKE SLUŽBE I GEODETSKOG STRUČNJAKA U PROVEDBI POZITIVNIH PROPISA O GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU I O PROSTORNOM PLANIRANJU I UREĐENJU PROSTORA

Vrlo je značajna uloga geodetske službe i geodetskog stručnjaka u djelotvornoj provedbi pozitivnih propisa o građevinskom zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera, kao i onih o prostornom planiranju i uređenju prostora, prosto zbog toga što, bez valjane geodetske obrade i odgovarajućeg geodetskog elaborata o svakom konkretnom slučaju, nije moguće donijeti odgovarajuće imovinsko pravno rješenje.

Ova uloga naročito dolazi do izražaja u fazi postupka: evidentiranja građevinskog zemljišta proglašenim društvenim vlasništem i parcelacije građevinskog zemljišta i izrade odgovarajućih elaborata.

4.1 Evidentiranje građevinskog zemljišta i proglašavanje društvenim vlasništvom

Zakon o građevinskom zemljištu u članu 13. i 14. određuje da se prostornim planom ili posebnom odlukom općinske skupštine, koja zamjenjuje prostorni plan, moraju odrediti granice područja u gradovima i naseljima gradskog karaktera na kojem će se sva zemljišta prenijeti u društveno vlasništvo. S ovom odredbom povezana je i odredba u članu 43. Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora u kojoj se predviđa da se utvrđenje granice građevinskog zemljišta označe na kopijama katastarskih planova.

Iako je ovaj rad trebao već da bude dovršen, ipak se kod njegovog obavljanja stvaraju stanoviti problemi, i on, u mnogo slučajeva, nije još solidno i u cijelosti dovršen. Naime, izlaganje provedbenih planova na javni uvid građanima često puta je puka formalnost, a provedbeni planovi su u mnogo slučajeva izrađeni na lošim geodetskim podlogama, tako da se zainteresirane stranke ne mogu sa sigurnošću snalaziti u njima i odmah stavljati eventualno opravdane prigovore pa to sve uvjetuje mijenjanje granica građevinskog zemljišta i stvara poteškoće pri provođenju prostornih planova.

Iako je ovaj rad trebao već da bude dovršen, ipak se kod njegovog obavljanja stvaraju stanoviti problemi, i on, u mnogo slučajeva, nije još solidno i u

cijelosti dovršen. Naime, izlaganje provedbenih planova na javni uvid građanima često puta je puka formalnost, a provedbeni planovi su u mnogo slučajeva izrađeni na lošim geodetskim podlogama, tako da se zainteresirane stranke ne mogu sa sigurnošću snalaziti u njima i odmah stavljati eventualno opravdane prigovore pa to sve uvjetuje mijenjanje granica građevinskog zemljišta i stvara poteškoće pri provođenju prostornih planova.

Po mojoj ocjeni, općinski organ uprave nadležan za geodetske poslove trebao bi u ovu svrhu prvenstveno izraditi odgovarajuće kopije katastarskih planova u pogodnom mjerilu na kojima će, u suradnji s općinskim organom uprave nadležnim za poslove urbanizma i organom za imovinsko pravne poslove, unijeti utvrđene granice nacionaliziranog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera te granice i onog zemljišta koje je i naknadno područstvoljeno kao građevinsko.

Uz izradu takovih preglednih karata u krupnom mjerilu (1:1000, 1:2000, 1:2880 i dr.), uputno je izraditi i posebne priručne pregledne karte istih sadržaja u sitnijim mjerilima (na pr. 1:10.000 i sl.).

S obzirom na nedorečenost tko treba da pokrene inicijativu za izradu takvih dokumenata o prostoru, provedba toga zadatka je do sada uglavnom zaostajala, pa su društveni prigovori u tom pravcu, velikim dijelom bili opravdani.

4.2 Parcelacija građevinskog zemljišta i izrada odgovarajućih elaborata

U postupku uređenja građevinskog zemljišta, a ponaosob u radnjama koje se zovu »priprema građevinskog zemljišta«, uz izradu provedbenih planova značajno mjesto zauzima parcelacija tog zemljišta kao i izrada parcelacionih elaborata.

Parcelacija građevinskog zemljišta potanko je određena u članu 64. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, gdje je rečeno da se na građevinskom zemljištu parcelacija može i smije provoditi isključivo u svrhu osnivanja građevinskih parcela. Građevinske parcele koje se osnivaju u skladu s uvjetima uređivanja prostora, tehnički se predočuju u parcelacionom elaboratu.

Ako parcelacija nije usklađena s uvjetima uređivanja prostora, ona se ne smatra kao parcelacija građevinskog zemljišta i ne može se provesti u evidenciji katastra zemljišta ni zemljišne knjige. Zbog toga akt o parcelaciji zemljišta mora biti potvrđen od strane općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma. Nema li on takve klauzule, njegova provedba nije dozvoljena, (član 65. naprijed spomenutog zakona).

Pored naprijed iznijetog javlja se i pitanje kako prihvatiti postojeću parcelaciju građevinskih zemljišta u postupku reambulacije ili čak provedbe i obnove katastarske izmjere, te kako se odnositi prema raznim tumačenjima pravnih odredaba i postupovnih radnji iz područja parcelacije građevinskih zemljišta, naročito kada su ta tumačenja u međusobnoj suprotnosti.

4.2.1 Parcelacija građevinskih zemljišta vezana uz kvalitet podloge provedbenog plana

Nije neka posebna novina, ako se ustvrdi da je veliki dio tehničke dokumentacije za prenos projekta parcelacije građevinskog zemljišta na teren, s geodetskog stajališta nepotpun, jer ne sadrži dovoljno kvalitetne elemente ni za iskolčavanje na terenu, ni za izradu parcelacionog elaborata.

Pri izradi dokumentacije provedbenih planova, velika većina projektnih organizacija uopće ne poštuje geodetske uvjete, normative i standarde u poslovima prenosa projekta parcelacije građevinskog zemljišta na teren. Ne vodi se računa da ta dokumentacija kasnije služi kao podloga za donošenje imovinsko-pravnih rješenja o korištenju građevinskog zemljišta.

Projektne organizacije, skoro u pravilu ne izrađuju tzv. »kotne planove«, a ako ih i izrađuju, oni su nepotpuni, jer ne sadrže potrebne elemente horizontalnih i visinskih odnosa projektiranih prometnica, pješačkih pristupa, zatim nulte kote objekata komunalnih instalacija i dr.

Naime, u mnogim glavnim (izvedbenim) projektima prostornih rješenja koje dobivaju općinske geodetske službe nadležne za geodetske poslove na tzv. provedbu, nisu zadani potrebni »kotni« elementi za iskolčavanje na terenu. Nedostaju koordinate tjemena, zatim prethodno na terenu iskolčena tjemena, gabariti objekata (zbog čega iskolčeni objekti često puta padaju u susjedne građevinske parcele). Nisu zadane krivine zaobljenih linija prometnica i drugih komunalija, međusobna odstojanja raznih prometnica i dr. Stoga se projektirani odnosi iz plana dosta teško ostvaruju na zemljištu. Dok je za projektanta važan glavni (izvedbeni) projekt, dotle su za nadležne općinske službe, bilo za imovinsko pravne ili urbanističke poslove, važni urbanistički uvjeti uređenja prostora koji se izrađuju kao odvojene kopije, u najviše slučajeva iz nekako ili vrlo loše kotiranih prostornih planova.

Iz navedenih razloga iskolčene trase budućih prometnica sijeku već postojeće iskolčene građevinske parcele, koje su već ranije dodijeljene na korištenje. Zbog toga je geodetski stručnjak često u dilemi na osnovi čega iskolčavati, tj. da li prema glavnom projektu ili prema pojedinačnim urbanističkim uvjetima uređivanja prostora.

Pri tome se općinska geodetska služba kao neposredni, i u pravilu isključivi, prenosilac projekta parcelacije građevinskog zemljišta na terenu sučeljuje i s drugim nedostacima. To su nezadovoljavajuća, a često i nikakva geodetska osnova na temelju koje bi se mogli izraditi solidni kotni planovi, zatim pomanjkanje odgovarajućih geodetskih podloga na kojim bi se kotni plan mogao izraditi s onom točnošću, koje je primjerena toj važnoj geodetskoj disciplini.

4.2.2 *Da li promjene na građevinskom zemljištu utvrđene u postupku reambulacije ili obnove katastarske izmjere smatrati parcelacijom građevinskog zemljišta?*

Postavlja se pitanje općenitog odnosa prema parcelaciji građevinskog zemljišta u slučajevima kada se njome samo utvrđuje stvarno stanje na terenu, a nikako ne mijenja namjena korištenja prostora usmjerena urbanističkim planom. Takva pitanja i uz to vezani problemi javljaju se u provođenju postupaka većih ili manjih reambulacija i obnove katastarske imjere na građevinskom zemljištu.

Ako se obnavlja katastarska izmjera u nekoj katastarskoj općini, a to se danas čini isključivo za područje građevinskog zemljišta, tom se izmjerom evidentiraju sva zatečena stanja na zemljištu i unose u nove katastarske planove. Takav rad se i u izravnom i u prenesenom smislu može tretirati kao parcelacija građevinskog zemljišta, jer ima isti sadržaj i učinak, samo što je izvedena na drugi način i u drugim okolnostima. Naime, stanje u katastarskim plano-

vima velikog dijela općina u Hrvatskoj, je dosta neažurno pa je donošenem novih zakona parcelacija na građevinskom zemljištu, ake ne u cijelosti, a ono djelomično, postala vrlo otežana. Budući da je na tim područjima nastao veliki broj promjena u vlasničkim i drugim odnosima, koji su utvrđeni u postupku obavljene reambulacije ili nove izmjere, nameće se pitanje kako postupati sa, na taj način, utvrđenim stanjem i već »via facti« registriranim na novim katastarskim planovima. To stanje nije ni prije, a ni poslije nacionalizacije iz 1958. godine kao ni sada važećim zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora i zakona o građevinskom zemljištu registrirano u zemljišnim knjigama, iz jednostavnog razloga što se ona, iako je to morala, nije usaglasila sa stanjem dobivenim katastarskom izmjerom.

Po mojoj ocjeni interesantan je prijedlog Republičkog komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i zaštitu čovjake okoline iz 1984. godine, koji navodi na razmišljanje o njegovoj opravdanosti. Naime, Komitet predlaže dopunu Pravilnika o mjerilima topografskih, odnosno katastarskih podloga za izradu prostornih planova (NN 37/81). Predlaže da se evidentiranje bespravno uređenih dijelova prostora nastalih do dana donošenja zaključka Izvršnog vijeća skupštine općine o pristupanju izradi provedbenog plana, provede na geodetskim podlogama s isprekidanim linijama. Drugim riječima to znači da do časa donošenja navedenog zaključka nema nikakvih unašanja promjena u katastarske planove kao definitivnog stanja.

Ocjenujući tu inicijativu sa stanovišta stvarnih mogućnosti geodetskih službi u SR Hrvatskoj da provedbu reambulacije izvrše, na način kako to predlaže spomenuti Komitet, može se sigurno utvrditi da to one nisu u stanju izvesti. Jer, nameće se kao neizbježno pitanje, kako će geodetski stručnjak utvrditi što je na određenom prostoru bespravno izgrađeno i kada. Te su promjene često vezane uz subjekte, koji više i ne postoje i nekretnine, čije je pravno stanje već od ranije nesređeno, jer su evidencije loše, neažurne ili uopće ne postoje.

4.2.3 *Kako prihvatiti obavezne stavove nadležnih resornih organa i sudova u pogledu tumačenja pojedinih zakonskih odredbi iz Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora?*

Pitanje da li provesti parcelaciju građevinskog zemljišta ili ne, te kako i kada javljalo se i prije donošenja Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora i Zakona o građevinskom zemljištu iz 1980. godine. Posebno se to pitanje postavlja nakon toga vremena i to u radu općinskih geodetskih službi koje su najvećim dijelom u vlastitoj nadležnosti vršile parcelacije građevinskih zemljišta ili su ih ovjeravale, nakon što su ih ovlaštene osobe ili institucije obavile na zemljištu.

Prva prigoda da se o tim problemima ozbiljno raspravlja, bilo je stanište Republičke geodetske uprave SRH, istaknuto u posebnoj okružnici iz 1981. godine, o toj problematici. Tom okružnicom obrazloženo je kako treba primjenjivati odredbe člana 73. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (NN 16/74 i 10/78) u odnosu na vrlo konkretnu odredbu člana 64. Zakona o prostornom planiranju i utvrđivanju prostora (NN 54/80), kojom se zabranjuje svaka dioba građevinskog zemljišta, a koja nije u skladu s uvjetima uređenja prostora.

Navedenom je okružnicom, Republička geodetska uprava SRH ustvrdila da je stav člana 73. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta u suprotnosti sa stavom 2. člana 65. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora. Pa, kako je Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora mlađi u odnosu na Zakon o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, to se mlađim zakonom anulira njegova sporna odredba iz stava 2. člana 73.

Općinski organi uprave nadležni za geodetske poslove počeli su se ograđivati od takvog stava Republičke geodetske uprave SRH, ponukani razmišljanjem i vlastitom logikom, a kasnije potaknuti presudama Upravnog suda Hrvatske, u sporovima izrazvanim na tom području stručne geodetske djelatnosti i postupanja.

U vezi s tim poznate su nam tri presude Upravnog suda Hrvatske (brojevi: Us-562/81, Us-5095/82 i Us4350/83) koje su, svojim pravorijekom i obrazloženjima pravnog tumačenja, postale presedan u postupanju geodetskih službi u SR Hrvatskoj.

Tako je iz obrazloženja presude Us-562/81 vidljiv stav da su prema članu 66. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, korisnici zemljišta dužni prijavljivati nastale promjene na zemljištu organu uprave nadležnom za geodetske poslove. Navedeni je organ dužan nastalu promjenu u posjedu zemljišta i provesti. Ovo tim više što se prema članu 63. istog Zakona, dokumentacija o izmjeri i katastru zemljišta mora trajno održavati u skladu sa stvarnim stanjem na terenu.

Iz obrazloženja druge presude Upravnog suda Hrvatske broj Us-5095/82 vidimo da je u provedenom upravnom postupku drugostepeni organ poništio rješenje općinske geodetske službe nadležne za geodetske poslove, jer je dozvolika upis zgrade i pripadajuće joj čestice na novoga posjednika. To je prvostepeni organ učinio na osnovi člana 8. stav 1. noveliranog Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta (NN 10/78). Drugostepeni organ pri poništavanju prvostepeng rješenja nije vodio računa o odredbi stava 2. istog člana zakona, kojim se to u principu i izuzetno dozvoljava, budući je na zemljištu već bio izgrađen objekat trajnijeg značaja. Prema obrazloženju Upravnog suda Hrvatske, za provedbu nastale promjene ne može biti zapreka odredba člana 65. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju zemljišta, jer se smatra da je konkretnom slučaju potrebno postupiti prema načelu da se prvenstveno primjenjuje specijalni zakon, bez obzira što je ovaj donijet prije Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora. Ova je tvrdnja sasvim suprotna onoj iz naprijed opisane okružnice Republičke geodetske uprave SRH.

Stanovište je Upravnog suda da je u ovakvim slučajevima općinski organ uprave nadležan za geodetske poslove pravilno postupio, jer je nakon provedene promjene obavijestio nadležni općinski organ uprave i time omogućio poduzimanje mjera za zaštitu građevinskog zemljišta koje je u društvenom vlasništvu.

U slučaju upravnog spora u predmetu Us-4350/83 općinski je organ uprave nadležan za geodetske poslove proveo promjenu u katastarskom operatu upisom zgrada i uz njih vezanih katastarskih čestica s izmjenjenim površinama. To istovremeno predstavlja i parcelaciju građevinskog zemljišta. Upravni sud Hrvatske se u ovome sporu poziva na svoju raniju presudu broj Us-5859/82 (gore opisana). To je, na osnovi pravnog shvaćanja spomenutog Suda za takve slučajeve obavezan postupak u upravnim stvarima te vrste. Tom presudom Upravni

sud Hrvatske presudio je da je ovako izveden postupak općinskog organa uprave nadležnog za geodetske poslove ispravan i na zakonu osnovan.

U nekim svojim kasnijim tumačenjima, republički organ uprave nadležan za geodetske poslove počeo se, u dijelu svojih tumačenja, prilagođivati shvaćanjima Upravnog suda Hrvatske. Pri tome se nije decidirano izjasnio o naprijed opisanom tumačenju kolizije odredbi stava 2. člana 65. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora. To proizlazi i iz datog tumačenja da su i na građevinskim zemljištima moguće parcelacije, ali samo u svrhu reguliranja imovinsko pravnih odnosa i korištenja zemljišta u poljoprivredne svrhe, a nikako ne u svrhu osnivanja građevinskih parcela. Pri tome se treba obavezno upozoriti podnosiocima zahtjeva da se tako izvršena parcelacija ne može koristiti u svrhu izgradnje. Posjednici zemljišta i parcela koje nastaju diobom građevinskog zemljišta, a te diobe nisu u skladu s uvjetima uređenja prostora, mogu se u katastarski operat upisivati samo u dijelovima.

4.2.4 *Izrada parcelacionih elaborata kao dokumenta za donošenje rješenja o korištenju građevinskog zemljišta i upis u javne knjige*

Kao što je u uvodu članka navedeno, za dio procesa izrade parcelacionog elaborata, koji se sastoji iz diobnog nacrt (parcelacije) i odgovarajućeg prijavnog lista (diobne osnove), radnje vezane za numeriranje starih i novonastalih parcela, oslanjaju se najvećim dijelom, na propise Pravilnika VII deo/II [1]. U posljednjem stavu člana 139. navedenog Pravilnika izričito je predviđeno da se otpis pojedinih dijelova nove parcele, nastalih iz raznih parcela, raznih kultura i klasa upotrebljenih za izgradnju javnog objekta, vrši u zemljišnoj knjizi pomoću površina, kultura i klasa tih dijelova, dodavajući tim dijelovima oznake »dio parcele«. Uz druge odredbe o načinu numeriranja i diobe parcela, značajna je još i odredba iz člana 141. istog Pravilnika, u kojoj je propisano da je najstrože zabranjen svaki drugi način numeriranja parcela koje nastaju cijepanjem cijelih ili već podijeljenih parcela u krajevima gdje je katastarski premjer izvršen na osnovi Zakona o katastru zemljišta iz 1928. godine.

U praktičnim postupanjima, Republička je geodetska uprava SRH, u svojim tumačenjima vezanim za parcelaciju građevinskog zemljišta, podržala gore navedene odredbe Pravilnika VII/II, jer je, u jednom konkretnom slučaju, dala slijedeće upute: »Geodetski elaborat izrađen za potrebe uređenja imovinsko pravnih odnosa u postupku ekspropriacije nekretnina između ostalog, treba sadržavati i tabelarni pregled podataka o katastarskim česticama koje su predmet ekspropriacije.

Kod izrade takvog tabelarnog pregleda nema potrebe vršiti cijepanje katastarske čestice s novim katastarskim oznakama već treba površinu koja se ekspropriira označiti kao »dio« dosadašnje katastarske čestice koji je prikazan na kopiji katastarskog plana i prema tome je potpuno određen. Ukupna površina ekspropriiranog zemljišta dobit će se zbrajanjem površina određenih dijelova svih katastarskih čestica koji se predlažu za ekspropriaciju, a tako novo nastala katastarska čestica dobiva novi katastarski broj.

Parcelacioni elaborat koji se izrađuje na temelju provedbenog plana radi osnivanja građevinskih parcela također mora sadržavati diobnu tabelu s podacima o katastarskim česticama. U slučajevima gdje se nova građevinska parcela sastoji od više dijelova dosadašnjih katastarskih čestica, smatra se da se te dijelove ne treba označavati novim katastarskim brojevima, nego ih u diob-

noj tabeli treba prikazivati kao »dio« dosadašnjih katastarskih čestica. Građevinska parcela dobiva novi katastarski broj i ima površinu svih dijelova od kojih je nastala.

Zašto je ovo sve bilo potrebno naglašavati? Upravo zato što je inspektor Republičkog organa uprave nadležnog za poslove građevinarstva, stambene i komunalne poslove te zaštitu čovjekove okoline SRH u svom pismenom izvještaju Skupštini jedne društveno političke zajednice o problemima provedbe Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora negativno, neopravdano i nepravilno ocijenio rad općinskog organa uprave nadležnog za geodetske poslove. Ocjena se odnosila na izradu parcelacionih elaborata, posebno u dijelu koji se odnosi na numeriranje novo nastalih građevinskih parcela.

Za razliku od ranijih napomena u ovome napisu, gdje se govorilo o potvrđivanju parcelacionih elaborata, na građevinskom zemljištu, kojom se ovjerom potvrđivala korektnost poštivanja uvjeta uređivanja prostora od strane službe nadležne za urbanizam, ovdje to nije bio slučaj.

U navedenom konkretnom slučaju radi se o stručnoj ocjeni geodetskog rada iz oblasti geodetske djelatnosti i primjene pozitivnih propisa vezanih za geodetski rad, za što služba urbanizma ne može biti nadležna, a najmanje kada se ona u navedenom slučaju poziva na odredbe članova 64. i 69. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Na kraju potrebno je naglasiti da se u oblasti provedbe propisa o prostornom planiranju i uređivanju prostora te onih o građevinskom zemljištu, posmatrano sa stajališta uloge geodetske struke i stručnjaka, osjeća pomanjkanje, kako regulative, tako i instruktaže, pa se treba nadati da će se i na tom području jednog dana nešto izmijeniti. Jer, postojeće stanje i odnosi ne zadovoljavaju najveći broj geodetskih stručnjaka koji su svojim radom neposredno uključeni u provedbu Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora i Zakona o građevinskom zemljištu.

LITERATURA:

- [1] Pravilnik VII deo II odeljak za održavanje katastra u opštinama u kojima je katastar izveden na osnovi premera, Beograd 1930.
- [2] Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Sl. 1. FNRJ 52/50.
- [3] Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, NN 46/64.
- [4] Zakon o premjeru i katastru zemljišta, Sl. 1. SFRJ 15/65.
- [5] Uredba o izradi premjera i katastra zemljišta, Sl. 1. SFRJ 44/67.
- [6] Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, Sl. 1. SFRJ 5/68, i 30/68.
- [7] Zakon o premjeru i katastru zemljišta, NN 38/69.
- [8] Zakon o premjeru i katastru zemljišta, NN 16/74 i 10/78.
- [9] Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN 14/73.
- [10] Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora, NN 54/80.
- [11] Zakon o građevinskom zemljištu, NN 54/80.
- [12] Izvještaj o stanju u stambenoj i komunalnoj izgradnji Zagreba, Delegatski list Skupštine grada Zagreba broj 144/84.
- [13] Zapisnici iz nadzora inspektora Republičkog komiteta za građevinarstvo, stambene i komunalne poslove i čuvanje čovjekove okoline 1984. god.

SAŽETAK

U tekstu su interpretacijom niza zakonskih propisa, kako onih s područja prostornog planiranja i čuvanja prostora, tako i geodetskih propisa, navedeni problemi koji se javljaju na radovima parcelacija građevinskog zemljišta u SR Hrvatskoj, a posebno neke dileme koje se, u vezi s tim javljaju u praktičnoj provedbi zakonskih propisa.

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Artikel sind durch Interpretation einer Reihe von Gesetze und anderen Vorschriften, wie jenen auf dem Gebiete der Raumplanung und Raumordnung, so auch denen aus dem Vermessungswesen und Liegenschaftskataster, angegeben.

Es sind angeführt die Problemen die bei der Arbeiten auf der Parzelation der Baulandgrundstücke in SR Kroatien hervorragen, und besonders die jenen die bei der Durchführung der Gesetze in der Praxis Dilemen hervorwirken.

Primljeno: 1985-01-10