

PERSPEKTIVE UPRAVNOPRAVNEGA DELOVANJA GEODETSKE SLUŽBE

Stanko Pristovnik
MVOUP-Republiška geodetska uprava, Ljubljana
Prispelo za objavo: 9.9.1992

Izvleček

Geodetska služba naj bi se od pretežno strokovno-tehnične dejavnosti usmerila v upravnopravno delovanje zlasti na področju urejanja mej v upravnem postopku in ugotavljanja sprememb katastrskih podatkov. Kakršnakoli sprememba naj bi se ugotavljala v predpisanem postopku, odločitve pa sprejemale z upravno odločbo.

Ključne besede: Geodetski dan, meje, Rogaška Slatina, Slovenija, spremembe, upravni postopek, zakon, zemljiški kataster, 1992

Abstract

The surveying service should turn from mostly professional-technical activities to administrative-legal activities especially in the field of regularization boundaries in a legal procedure, and at establishing cadastral data changes. Any kind of change should be established according to a determined procedure; decisions should be taken by a legal provision.

Keywords: boundaries, changes, Geodetic workshop, land cadastre, law, legal procedure, Rogaška Slatina, Slovenia, 1992

UVOD

Geodetska dejavnost je v R Sloveniji široko razvejana. Praktično se za vsako prostorsko odločitev ali planski poseg izdelujejo ustrezni načrti, za vsako gradbeno-tehnično dejavnost, kot so gradnje komunikacij, izvajanje melioracij in komasacij, so potrebna geodetska dela, za urejanje premoženjskopравnih razmerij in reševanje sporov glede lastništva na nepremičninah so potrebni uradni podatki o nepremičninah, za informiranje in orientiranje v prostoru pa zanesljivi podatki o naseljih, ulicah in hišnih številkah in podobno. Pretežni del dejavnosti geodetske službe se opravlja po strokovno-tehničnih pravilih geodetske stroke, ki pa se z napredkom tehnologije tudi stalno dopolnjujejo in celo spreminjajo. Poleg pravil stroke mora geodetska služba pri svojem delu upoštevati tudi posebne predpise, s

katerimi država zavaruje tako svoje interese kot interese in potrebe državljanov. Zakonitost dela geodetske službe predstavlja dosledno upoštevanje vseh pravil.

V zadnjem času pa se geodetska služba vse bolj usmerja tudi k pravnemu delovanju. Kot upravni organ prevzema vse več nalog upravnopravnega značaja in v imenu države vodi postopke, v katerih odloča tudi o določenih obveznostih in pravicah lastnikov oziroma uporabnikov zemljišč. Področje upravnega odločanja se nanaša zlasti na ugotavljanje lege, oblike, obsega in rabe posameznih zemljišč. Dosedanje pretežno strokovno-tehnično delovanje geodetske službe se dopolnjuje z vodenjem upravnih postopkov in konkretnim odločanjem.

DOSEDANJA AKTIVNOST

O dločen korak v smeri upravnopravnega delovanja je bil storjen že s sprejemom Zakona o zemljiškem katastru leta 1974 (Ur.l. SRS št. 16/74). Zakon je uvedel ugotavljanje mej v upravnem postopku, in sicer v mejnem ugotovitvenem postopku ali pa s prenosom mej po podatkih katastra. Ta upravni postopek naj bi nadomestil drago in zamudno urejanje mej v sodnem nepravdnem postopku v vseh tistih primerih, kjer meje niso očitno sporne med mejaši, so pa negotove, mejniki nezaznavni, mejaši pa želijo meje sporazumno ugotoviti in uradno zamejičiti. Prizadete stranke se glede poteka posestnih mej sporazumejo pred upravnim organom, svoje soglasje pa potrdijo s podpisi v ugotovitvenem zapisniku. Tak sporazum obravnavamo kot poravnavo med strankami. Vloga geodetskega organa v tem postopku je v tem, da ugotovi, ali niso kakšne ovire za poravnavo, zatem pa s svojim podpisom na zapisniku potrdi sklenjeno poravnavo oziroma v primeru morebitne ovire odkloni potrditev poravnave. V ugotovitvenemu zapisniku o poteku posestne meje je dal zakon status izvršilnega naslova.

Drugo bistveno noviteto v smeri upravnopravnega delovanja je zakon uvedel na področju ugotavljanja sprememb katastrskih podatkov glede oštevilčbe, površine, vrste rabe in katastrskega razreda posameznega zemljišča. Geodetski organ ugotavlja navedene spremembe v posebnem postopku in izda ustrezno odločbo (30. čl. zakona). Ugotavljanje sprememb katastrskih podatkov v upravnem postopku in z izdajo odločbe je zakon predvidel le za vzdrževanje zemljiškega katastra. Za samo izdelavo zemljiškega katastra, kamor spadajo tudi nove izmere in revizije vrste rabe zemljišč, kjer gre za ugotavljanje sprememb katastrskih podatkov na večjih kompleksih, je zakon zadržal nekdanji postopek z javno razgrnitvijo podatkov. Seveda pomeni tudi tak način ugotavljanja sprememb podatkov določeno pravno dejanje geodetskega organa, čeprav končni akt ni upravna odločba temveč uradni izkaz sprememb oziroma v Sloveniji udomačen izraz „naznanilni list“ ali pa tudi „prijavni list“.

POMANJKLJIVOSTI SEDANJE UREDITVE

Praksa je kmalu pokazala, da so posamezne rešitve v zakonu pomanjkljive in nedorečene, druge spet dopuščajo različno tolmačenje ali celo različno uporabo končnih geodetskih aktov, zlasti je to očitno pri sporočanju sprememb katastrskih podatkov zemljiški knjigi. Prvo tako nedorečenost v zakonu zasledimo v ureditvi ugotavljanja mej v upravnem postopku. Dosedanji v zakonu predpisan način ugotavljanja mej v mejnem ugotovitvenem postopku oziroma s prenosom posestnih

mej v naravo po podatkih katastra, ki se zaključi z ugotovitvenim zapisnikom, strankam ne zagotavlja zadostnega pravnega varstva, kot je to primer v drugih upravnih postopkih, ki se končajo z odločbo. Zoper ugotovitveni zapisnik, ki naj dokazuje poravnavo med strankama in ima status izvršilnega naslova, namreč ni pritožbe ali drugega pravnega sredstva. Ker gre za sporazum med strankama, se lahko morebitne nepravilnosti spodbijajo le pred sodiščem. Večkrat je potreben ponovni postopek ureditve meje, tokrat v sodnem nepravdnem postopku. Postopek se zavleče, stroški povečajo. S tem se izigra namen poenostavitve in pocenitve ureditve mej. Zapisnik kot dokaz o doseženem sporazumu med strankami je vsekakor potreben, vendar le-ta naj ne bi bil končni upravni akt, s katerim bi se postopek ugotovitve meje končal. Geodetski organ naj bi v skladu z ugotovljenimi dejstvi iz zapisnika izdal še ugotovitveno odločbo, zoper katero bi bila dopustna pritožba in celo upravni spor. Na ta način bi se lahko eventuelne nezakonitosti in nepravilnosti postopka, vključno z nepravilnostmi pri sestavi zapisnika, odpravile oziroma s pravnomočnostjo odločbe sanirale, zoper večje nezakonitosti pa bi stranka lahko uporabila izredna pravna sredstva.

Če v postopku ne bi bilo doseženo soglasje strank, ali če bi geodetski organ ugotovil kakšno oviro, zaradi katere sporazum glede poteka meje ne bi bil dopusten (prikrit promet, poravnava v škodo tretjega ali javnega dobra ipd.), bi se postopek ugotavljanja meje ustavil s sklepom, zoper katerega bi bila možna posebna pritožba. Odločba v takem primeru ne bi bila potrebna, ker so že s posebno pritožbo in eventuelnim upravnim sporom v zadostni meri zavarovane pravne koristi strank. Ustavitve postopka namreč ne pomeni dokončne ureditve meje. Ob naknadno izpolnjenih pogojih se postopek ugotavljanja mej na zahtevo stranke ponovi, v primeru sporne meje pa ima stranka možnost predlagati ureditev meje v sodnem postopku.

Še več preglavic dela dvojni način ugotavljanja sprememb ostalih katastrskih podatkov in njihovo evidentiranje v zemljiški knjigi. Ob vzdrževanju zemljiškega katastra se po 30. členu zakona spremembe v oštevilčbi, površini, vrsti rabe in katastrskem razredu zemljišča ugotavljajo z odločbo. Ti podatki, oziroma njihove spremembe, pa se v praksi ugotavljajo ob novih izmerah in revizijah vrste rabe s posebnim „izkazom sprememb“ oziroma z „naznanilnim listom“, čeprav ga zakon posebej ne omenja. Vzrok dvojnosti je v dveh različnih postopkih, ki jih je zakon izrecno predpisal. Za izdelavo zemljiškega katastra, nove izmere in revizije vrste rabe zemljišč, torej za kompleksno urejanje, predpisuje zakon nekdanji postopek z javno razgrnitvijo podatkov, za vzdrževanje zemljiškega katastra, to je za sprotno ugotavljanje sprememb katastrskih podatkov pa zakon predpisuje postopek po splošnih pravilih upravnega postopka, ki se konča z upravno odločbo.

Ker gre za istovrstno ugotavljanje sprememb katastrskih podatkov, oba postopka v Zakonu pa sta nedorečena in pomanjkljivo urejena, je temu logično sledila različna praksa posameznih sodišč pri sprejemanju in obravnavanju uradnih listin, s katerimi geodetski organi sporočajo spremembe katastrskih podatkov sodišču zaradi evidentiranja v zemljiški knjigi. Nekatera sodišča so začela enaciti naznanilne liste z upravnimi odločbami, druga spet sprejemajo kot ustrezne listine le odločbe, ne glede na to, v kakšnem postopku so bile spremembe ugotovljene. Vse to je povzročilo potrebo po dodatnem pojasnjevanju, sprejemanju stališč Ministrstva za pravosodje in

upravo ter dajanjem pobud za vložitev zahtevkov za varstvo zakonitosti. Kar veliko je dela in stroškov zaradi pomanjkljivih predpisov, in vse to v škodo ažurnosti uradnih evidenc.

ZAMISLI BODOČE UREDITVE

Ze nekaj časa se pripravlja nova geodetska zakonodaja. Potrebe po spremembi sedanjih predpisov so vsak dan večje. Narekuje jih praksa in družbenopolitični razvoj. Sedaj je tudi čas, da se z novo zakonodajo odpravijo dosedanje nedorečenosti in pomanjkljivosti na področju zemljiškega katastra, določijo nove pristojnosti in predpišejo ustrezni postopki za pravno delovanje geodetskih organov pri urejanju zemljišč. Osnutek novega geodetskega zakona predvideva določene korenite spremembe v delovanju geodetskih organov glede urejanja mej, ugotavljanja in odločanja o katastrskih podatkih ter vodenja uradnih evidenc o zemljiščih. Kakršnakoli sprememba podatkov, o katerih vodi geodetski upravni organ uradno evidenco, naj bi se opravila le na podlagi konkretne odločbe bodisi geodetskega organa bodisi sodišča ali drugega pristojnega organa.

Glavne predvidene novosti naj bi bile naslednje:

- Urejanje mej v upravnem postopku:
 - končni akt, s katerim bi se ugotovil potek posestne meje, naj ne bi bil ugotovitveni zapisnik, temveč ugotovitvena odločba, zoper katero bi imela stranka možnost uporabe rednega pravnega sredstva, dopusten pa bi bil tudi upravni spor;
 - meja, ugotovljena ali določena v upravnem postopku z odločbo geodetskega upravnega organa, bi bila dokončna in obvezujoča tudi za druge organe in sodišča. S tem bi se izognili nepotrebemu ponavljanju postopkov urejanja mej po različnih organih;
 - obnova mej, ki so bile ugotovljene ali določene v upravnem ali sodnem postopku in evidentirane v zemljiškomejnem katastru oziroma ponovna vzpostavitev odstranjenih, uničenih, nezaznavnih ali celo prestavljenih mejnih znamenj (mejnikov) na mejne točke naj bi bila le v pristojnosti geodetskih upravnih organov. Ker ne gre za spreminjanje katastrskih podatkov, bi se tak postopek končal kot geodetska storitev z zapisnikom.
- Ugotavljanje sprememb katastrskih podatkov:
 - odpraviti bi bilo potrebno sedanji dvojni način ugotavljanja sprememb podatkov o oštevilčbi, površini, vrsti rabe in katastrskem razredu zemljišča. Ne samo pri vzdrževanju zemljiškega katastra, tudi pri kompleksnem usklajevanju katastrskih podatkov s stanjem v naravi ob novih izmerah in revizijah vrste rabe zemljišč naj bi vsak posameznik prejel odločbo, zoper katero bi imel možnost uporabe pravnih sredstev;
 - javna razgrnitev podatkov pri kompleksnem urejanju zemljišč bi sicer lahko ostala in bi bila celo potrebna, ker organu niso vedno znane vse stranke, vendar bi imela taka razgrnitev le značaj javnega naznanila oziroma vabila na sodelovanje v postopku – nekaj podobnega kot je to urejeno pri razgrnitvi prostorskih izvedbenih načrtov. Stranke zaradi neodzivanja na razgrnitev ne bi trpele nikakršnih posledic, če pa bi razgrnjenim podatkom ugovarjale, bi se o ugovoru odločilo ob izdaji odločbe.

- Posebno novost predstavlja tudi javno pooblastilo, ki bi ga za opravljanje geodetskih storitev, vezanih na vodenje upravnega postopka, lahko prejeli zasebni geodetski in drugi strokovnjaki. Za to noviteto oziroma zakonsko ureditev je v zadnjem obdobju tudi največ zanimanja. In prav je tako. Škoda le, da je vse premalo konstruktivnega sodelovanja med odgovornimi predstavniki geodetske službe in potencialnimi kandidati javnih pooblastil.

ZAKLJUČEK

To bi bile trenutno najaktualnejše predvidene spremembe in dopolnitve upravnopravnega delovanja geodetske službe. Verjetno bi lahko posamezni geodeti ali geodetska praksa nakazali še kakšne novosti. Iz dosedanje zgolj tehnične naravnosti naj bi se geodetska služba oziroma njeni strokovnjaki usmerjali na področje soodločanja v raznih postopkih, v katerih se odloča o pravicah in obveznostih lastnikov zemljišč in tako iz dosedanje manj vredne pozicije stopili ob bok arhitektov, gradbenikov in pravnikov kot soustvarjalci demokratične in pravne države.

Viri:

Zakon o zemljiškem katastru (Ur.l. SRS št. 16/74 in 42/86).

Pristovnik, S., 1987, Urejanje mej izven sodnega postopka, Pravna praksa (6), Ljubljana, šte. 1.

Pristovnik, S., 1987, Evidentiranje sodno urejenih mej, Pravna praksa (6), Ljubljana, šte. 17.

Republiška geodetska uprava, 1991, Koncept osnutka geodetskega zakona – 19.9.1991 – interno.

*Recenzija: Albert Rejc
Rudi Zavrl*