

DOKONČNOST ODLOČB O UREDITVI MEJE IN ODLOČB O IZVEDENI PARCELACIJI

Anita Dolinšek

UVOD

Verjetno ste že vsi, tako tisti, ki delate v geodetskih podjetjih, kot tisti, ki ste zaposleni na geodetskih upravah, naleteli na negodovanje strank, ki morajo čakati na dokončnost odločb o ureditvi meje ali odločb o izvedeni parcelaciji. Največkrat potrebujejo stranke zaradi nameravanega prometa z nepremičninami ali posegov v prostor odločbo pristojne geodetske uprave o ureditvi meje ali odločbo o izvedeni parcelaciji. Da se urejene meje oziroma meje, nastale v postopku parcelacije, vpišejo v zemljiški kataster, mora biti odločba geodetske uprave dokončna. Dokončna pa postane, po sedaj veljavnih predpisih, po preteku 15-dnevnega pritožbenega roka. Čakanje na dokončnost odločbe zaradi dejstva, da postane odločba dokončna šele po preteku 15 dni, odkar je zadnji, ki se mu mora vročiti odločba, odločbo prejel, nikakor ni »le 15 dni«, ampak lahko precej več. Vzrok temu je dejstvo, da kot stranke v teh postopkih ne sodelujejo le lastniki oziroma upravljavci nepremičnin¹, katerih meja se ureja, oziroma lastniki nepremičnin, na katerih se opravlja parcelacija, ampak tudi lastniki sosednjih parcel in lastniki parcel, ki se jih meja dotika. Poleg tega je treba upoštevati čas, ki je potreben za sestavo pisne odločbe in pošto odpravo pošiljke ter njeno osebno vročitev vsem udeležencem, ki jih je običajno več. To vse pa podaljša čas, ko postane odločba dokončna. Ker zaradi čakanja na dokončnost odločbe geodetske uprave »stojijo« tudi drugi postopki (upravni, zemljiškoteknični), lahko to za stranke, ki bi s postopki rade nadaljevale, pomeni hudo oviro. Po sedaj veljavnih predpisih, ki jim praksa sledi, namreč nastopa dokončnosti odločb geodetske uprave ni mogoče pospešiti s tem, da se vse stranke, ki jim gre pravica do pritožbe, tej pravici tudi odpovedo. V sestavku, ki je pred vami, želim predstaviti problem s pravnega stališča in nakazati rešitev. Rešitev je možna in izvedljiva, seveda ob pobudi tudi s strani geodetske stroke in s pomočjo argumentov, od katerih je nekaj obrazloženih v nadaljevanju.

TEMELJ PROBLEMA

Geodetska uprava, ki je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor, mora kot upravni organ pri izdajanju svojih odločb postopati skladno z določili splošnega upravnega postopka, zapisanimi v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP – uradno prečiščeno besedilo Uradni list RS,

¹ Stvarnopravni zakonik (SPZ - Uradni list RS, št. 87/2002) v prvem odstavku 18. člena določa, da je nepremičnina prostorsko odmerjen del zemeljske površine, skupaj z vsemi sestavinami

št. 22/2005). Postopati mora tudi po Zakonu o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE - Uradni list RS, št. 52/2002, 87/2002), ki ureja evidentiranje nepremičnin, državne meje in prostorskih enot ter urejanje in spreminjanje mej zemljiških parcel, kar vse spada v delovno področje geodetske uprave.

Nobeden od teh dveh zakonov izrecno ne dovoljuje možnosti odpovedi pravici do pritožbe zoper odločbe, ki jih izdaja geodetska uprava. Geodetska uprava pri izdajanju odločb na podlagi citiranih zakonov postopa kot upravni organ, ki odloča. Nastopa kot zastopnik javnega interesa, ki v upravnem postopku oblikuje upravno pravno razmerje. Upravno razmerje se od vseh drugih razmerij razlikuje po načinu svojega nastanka, saj nastane na podlagi enostransko in avtoritativno izražene volje zastopnika javnega interesa. V procesu nastajanja tega razmerja si stranke niso enakopravne, saj zastopnik javnega interesa v tem procesu nastopa z voljo močnejšega. Glede na to je eden temeljnih ciljev splošnega upravnega postopka zavarovati šibkejšo stranko, to je tistega, ki v tem postopku uveljavlja svojo pravico ali varuje svojo pravno korist oziroma se mu nalaga določena obveznost.²

Verjetno je takšna opredelitev upravnega postopka narekovala zakonodajalcu, da v ZUP ni uredil vprašanja pravnih posledic, če upravičena oseba izjavi, da ne bo uporabila pravice pritožbe oziroma ne bo vložila pritožbe zoper izdano odločbo prve stopnje, ki jo je dovoljeno izpodbijati s pritožbo.

Po stališču pravne teorije³ v upravnem postopku odpoved pravice do pritožbe ne more imeti nobenega pravnega učinka; odločba prve stopnje spričo tega še ne postane dokončna niti izvršljiva. Takšno lastnost dobi šele s pretekom pritožbenega roka, kolikor glede izvršljivosti ni določeno drugače. Izjava stranke na obravnavi, da se odpoveduje pravici do pritožbe, nima pravnega učinka. Stranka kljub taki izjavi ustni ali pisni, še vedno lahko vloži pritožbo zoper vročeno odločbo.⁴ Tako določajo pravila splošnega upravnega postopka. V našem upravnem pravu - v ZGO-1 - pa je vendarle uzakonjena prava pravica odpovedi pravici do pritožbe. Čl. 70 ZGO-1 namreč določa, da postane gradbeno dovoljenje takoj pravnomočno, če se vse stranke po vročitvi gradbenega dovoljenja pisno ali ustno na zapisnik pri pristojnem organu za gradbene zadeve odpovejo pravici do pritožbe oziroma pravici upravnega spora. Tako vidimo, da je v okviru upravnega prava mogoče s posebnim zakonom dovoliti možnost odpovedi pravnemu sredstvu in da s tem interesi šibkejših, ki naj bi jih določila ZUP varovala, niso prizadeti. Nasprotno, takšno določilo lahko le pripomore k hitrejši uresničitvi interesov strank. Zato bi bilo smiselno dovoliti možnost odpovedi pravnemu sredstvu tudi v ZENDMPE. Interesi strank kot šibkejših subjektov upravno-pravnega razmerja s tem ne bi bili prizadeti, kar utemeljujem v nadaljevanju.

VLOGA IN POLOŽAJ STRANK V POSTOPKU IZDAJE ODLOČBE

V okviru tega prispevka se omejujem le na odločbe, ki jih geodetska uprava izdaja po čl. 32 ZENDMPE (odločba o ureditvi meje) in po čl. 49 ZENDMPE (odločba o novih mejah po

² Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, urednika: Jerovšek, T., Trpin, G., Ljubljana 2004, str. 36.

³ Androjna, V., Upravni postopek in upravni spor, Ljubljana 1985, str. 237.

⁴ Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, urednika: Jerovšek, T., Trpin, G., Ljubljana 2004, str. 111.

parcelaciji). Pri teh dveh vrstah odločb se mi zdi posebej smiselno, da bi dopustili možnost odpovedi pravnemu sredstvu. V postopku do izdaje teh odločb imajo stranke in njihova izražena volja velik pomen. Tako je odločba o ureditvi meje v upravnem postopku odraz volje in strinjanja vseh udeležencev v postopku na eni strani ter javnega interesa na drugi strani. Javni interes se pri izdaji odločbe o ureditvi meje kaže v ujemanju mej s katastrskimi mejami, v primeru parcelacije, ki se lahko opravi le, če so meje pred tem urejene, pa tudi v skladnosti parcelacije z akti državnega organa ali organa lokalne skupnosti (čl. 44 ZENDMPE).

Po določilu tretjega odstavka čl. 32 ZENDMPE se meja **z odločbo** uredi tako, **kot je bila označena z mejniki na podlagi mejne obravnave** v tehničnem delu postopka urejanja mej, kar je zapisano v zapisniku mejne obravnave (22 čl. ZENDMPE), ali ustne obravnave v upravnem postopku. Uredi se le, če se lastniki s potekom meje, označene z mejniki, strinjajo **in če nesporna pokazana meja ne odstopa od katastrske meje**, upoštevaje stopnjo natančnosti in zanesljivosti katastrskih podatkov. Postopek ureditve meje se prične običajno na zahtevo lastnika.⁵ Zahtevi za ureditev meje je treba predložiti elaborat ureditve meje, ki ga izdela geodetsko podjetje. Elaborat se lahko izdela le na podlagi mejne obravnave. ZENDMPE ima natančna določila o tem, kako se opravi mejna obravnava. **Vsem udeležencem**, ne le tistim, na zahtevo katerih se meja ureja, je zagotovljena **možnost aktivnega sodelovanja**. ZENDMPE v tretjem odstavku čl. 20 izrecno določa, da mora geodetsko podjetje, pri katerem je naročen elaborat ureditve meje, na mejno obravnavo povabiti lastnika sosednjih parcel in lastnike parcel, ki se jih meja dotika. Glede načina vabljenja zakon ni strog, saj izrecno določa, da vabila za mejno obravnavo ni treba vročati po pravilih splošnega upravnega postopka, lastnike sosednjih zemljišč lahko povabi kar oseba, ki je naročila izdelavo elaborata meje. Na mejni obravnavi lastniki sosednjih zemljišč za svoja zemljišča pokažejo geodetu oziroma natančno opišejo potek meje v naravi. Lastniki parcel, ki se jih dotika meja, ki se ureja, pokažejo oziroma opišejo samo točke, kjer se zaključijo meje, ki se ureja. Meja, ki jo v naravi geodetom pokažejo lastniki, se vedno ne ujema s katastrsko mejo. Ne glede na to, ali stranke soglašajo o poteku meje ali ne, in ali se ta, pokazana meja, ujema s katastrsko mejo ali ne, se v postopku mejne obravnave v naravi z mejniki označi katastrska meja. Pokazana meja, ki lahko odstopa od katastrske, se označi v elaboratu. Sestavni del elaborata je tudi zapisnik, v katerega mora geodet, poleg ostalega, izrecno navesti, ali lastniki soglašajo s potekom meje, ki jo je označil v naravi.

Geodetska uprava dobi tako v **elaboratu izraženo in zabeleženo voljo strank glede meje**, ki bo predmet upravne odločbe. Vendar za izdajo odločbe o ureditvi meje **to vseeno še ni dovolj**. ZENMDPE v čl. 26 namreč določa, da **pred izdajo odločbe** geodetska uprava **še enkrat preveri strinjanje lastnikov o meji, označeni v postopku mejne obravnave**. Če geodetska uprava zahteve za uvedbo postopka ureditve meje, ki ji je bil priložen elaborat, ne zavrne oziroma zavrže, povabi lastnike, da se izjavijo o tem, ali se strinjajo s potekom meje, kot je bila označena z mejniki na mejni obravnavi. Če se je lastnik na mejni obravnavi strinjal s potekom meje, kot je bila označena z mejnikom, in se v roku 30 dni ne odzove vabilu, se šteje, da se strinja s potekom meje. Lastnik pa se lahko ob vložitvi ali po vložitvi zahteve za uvedbo postopka ureditve meje odpove pravici

⁵ Po določilu čl. 17 ZENDMPE lahko postopek ureditve meje sproži tudi geodetska uprava po uradni dolžnosti ali državni organi, organi lokalne skupnosti ali drugi subjekti, če tako določa zakon.

do vabljenja in se brez posebnega vabila izjavi o tem, da soglaša s potekom meje, kot je bila označena. V primeru, da se kateri koli od lastnikov ne strinja z mejo, označeno z mejniki na mejni obravnavi, geodetska uprava razpiše **ustno obravnavo**, na kateri skuša najti **soglasje** strank glede meje. Če sporazuma ni mogoče doseči ali če stranke vztrajajo glede meje, ki odstopa od katastrske meje, se meja uredi v sodnem postopku.

Tako vidimo, da je **strinjanje strank glede poteka meje preverjano skozi ves postopek** in da **izdaja odločbe** v primeru, da se stranke ne strinjajo glede meje⁶, **niti ni mogoča**. Položaj »šibkejše« stranke v odnosu do upravnega organa v tem primeru sploh ni tako podrejen, kot je npr. v primeru izdaje kakšnih drugih odločb, ki jih izdajajo upravni organi. Zato ni videti tehtnega razloga, zakaj vztrajati pri tem, da postane odločba dokončna šele po preteku 15-dnevnega pritožbenega roka. Sploh, če se je stranka že pred tem, skladno z določili čl. 26 ZNEDMPE, odpovedala pravici do vabljenja in je soglašala s potekom pokazane meje. Strankam bi morali dovoliti, da dosežejo dokončnost odločbe že s tem, da se po vročitvi odločbe lahko pisno odpovejo pravici do pravnega sredstva.

Omeniti velja še en argument v prid stališču, da bi lahko, brez nevarnosti za stranke, dopustili nastop dokončnosti tudi na podlagi odpovedi pravnemu sredstvu. Po določilih ZENDMPE lahko namreč stranke vedno, ne glede na to, kako je dokončnost nastopila, sprožijo pravdni postopek, če zatrjujejo, da je bilo soglasje o poteku meje izraženo na podlagi bistvene zmote, prevare ali grožnje (čl. 35 ZENDMPE). Prav tako se lahko postopek ureditve meje obnovi iz razlogov, določenih v zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, pa tudi v primeru, ko so glede dejanj, zaradi katerih se po tem zakonu šteje, da lastnik soglašal z mejo, kot je bila označena na podlagi mejne obravnave, podani razlogi za vrnitev v prejšnje stanje po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek (čl. 35 ZENDMPE).

PREDLOG

ZUP kot splošen predpis sicer ne pozna odpovedi pravici do pritožbe. Vendar je tudi v našem upravnem pravu, na podlagi specialnega predpisa, mogoča uzakonitev te pravice. Tako bi bilo, glede na siceršnja določila ZENDMPE, ki urejajo postopek in pravice strank do izdaje odločbe geodetske uprave, **ob spremembi ZENDMPE smiselno dopustiti pravico odpovedi pritožbe zoper odločbe, izdane na podlagi čl. 32 in 49 ZENDMPE**. V kolikor bi se vse stranke, ki jim pravica do pritožbe gre, torej vsi, ki so kot stranke sodelovali v postopku, pisno odpovedali pritožbi zoper navedeni odločbi, bi ti odločbi postali takoj dokončni. Tako bi lahko, čeprav gre za odločbo, izdano v upravnem postopku, s pomočjo posebnega zakona dovolili možnost odpovedi pravnemu sredstvu. S tem odstopanjem od splošnih pravil upravnega postopka ne bi bil ogrožen niti javni niti zasebni interes.

Stranke bi tako ne le prihranile čas, marsikdaj bi lahko uresničile kako drugo pravico ali interes, ki jim »uide« prav zaradi čakanja na žig o dokončnosti odločbe geodetske uprave. Ob upoštevanju

⁶ Opis postopka izdaje odločb in položaj strank v njem temelji na sedaj veljavnih predpisih. O tem, da gre pravzaprav v celotnem postopku za ugotavljanje strinjanja s katastrsko mejo in o problemih v zvezi s tem glej Božo Demšar, *Geodetski vestnik št. 49/2005-2, str. 307-311*.

možnosti elektronskega vročanja upravnih odločb (čl. 83 ZUP), bi takšna ureditev pomenila veliko olajšanje za marsikatero stranko, sam upravni postopek pa bi se pokazal v prijaznejši luči.

mag. Anita Dolinšek, univ. dipl. prav.

TERMOELEKTRARNA ŠOŠTANJ d.o.o., Cesta Lole Ribarja 18, 3325 Šoštanj

E-pošta: anita.dolinsek@te-sostanj.si