

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-102/17-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Lidije Vukičević i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u povodu zahtjeva Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Z., radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 30. siječnja 2018.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj zahtjeva Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (dalje u tekstu Ministarstvo ili podnositelj) je podneskom od 2. listopada 2017. zatražio ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o grobljima (Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 6/16., dalje u tekstu: Odluka) koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Otočca.

Povodom zahtjeva ocijenjena je zakonitost odredbi Odluke koje glase:

“ Članak 1.

U Odluci o grobljima („Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 2/99, 1/02, 4/09, 2/12 i 1/15) članak 11. mijenja se i glasi: „Grobljima na području Grada Otočca i to: groblje Crno Jezero, groblje Gornja Dubrava Otočac, groblje Poljica, groblje Brlog 1, groblje Brlog 2, groblje Dabar 1, groblje Dabar 2, groblje Dabar 3, groblje Doljani, groblje Bjeljevine, groblje Gorići, groblje Kopolje, groblje Kuterevo 1, groblje Kuterevo 2, groblje Naprte, groblje Orovac, groblje Podum 1, groblje Podum 2, groblje Ponori, groblje Prozor, groblje Ramljani 1, groblje Ramljani 2, groblje Sinac, groblje Ličko Lešće, groblje Staro Selo, groblje Škure i groblje Švica, upravlja Gacka d.o.o. za komunalne djelatnosti, zaštitu i gospodarenje rijekom Gackom i turistička agencija, Bartola Kašića 5a, Otočac.

Članak 2.

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom vjesniku Grada Otočca.”.

Podnositelj osporava zakonitost citiranih odredbi Odluke tvrdnjom da nisu u skladu s odredbama članka 1., 2. i 3. Zakona o grobljima („Narodne novine“ broj 19/98, 50/12, dalje u tekstu: Zakon o grobljima).

U zahtjevu navodi da je donositelj općeg akta protivno odredbi članka 2. Zakona o grobljima u osporenu Odluku uvrstio groblja kojih nije vlasnik te da nije uvrstio sva groblja na području Grada Otočca, kojima treba upravljati. Iz tih razloga je, pozivom na odredbu članka 80b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15. i 123/17., dalje u tekstu: ZOLPS), Ministarstvo obustavilo od primjene Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o grobljima, KLASA: 363-02/16-01/15, URBROJ: 2125/02-01-16-11 od 15. prosinca 2016. godine, donesene na 19. sjednici Gradskog vijeća Grada Otočca održanoj 15. prosinca 2016., dakle predmetnu osporenu Odluku.

Donositelj akta osporava tvrdnje o nezakonitosti Odluke, smatrajući da je ona u cijelosti zakonita te upućuje na odredbu članka 2. Zakona o grobljima, koja propisuje da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba na čijem području se nalaze. Smatra da su groblja po svojoj naravi javna dobra na koja se prvenstveno primjenjuje Zakon o grobljima koji je u pogledu vlasništva nad grobljem izričit pa je jedinica lokalne samouprave na čijem području se groblje nalazi njen vlasnik po samom zakonu, slijedom čega je upis njenog vlasništva u zemljišnim knjigama samo deklaratorne naravi. Svoj pravni stav ilustrira sudskom praksom u predmetima Gž-173/06-2, Gž-1644/07-2 i Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-3700/2007. U odnosu na tvrdnju podnositelja da Odluka ne obuhvaća sva groblja na području Grada Otočca, ističe da ta okolnost ne čini Odluku nezakonitom jer je odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15., dalje u tekstu: ZKG) propisano da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba, čije trajno i kvalitetno obavljanje osiguravaju jedinice lokalne samouprave i pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalnu djelatnost. Ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava iz stavka 1. točke 1. ovoga članka u svom suvlasništvu.

U slučaju kad jedinica lokalne samouprave nije organizirala trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, te održavanje pojedinih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti prema odredbama stavka 2., 3. i 4. ovoga članka, županija na čijem se području nalazi jedinica lokalne samouprave organizirat će obavljanje pojedine ili sviju komunalnih djelatnosti, odnosno održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, na teret jedinice lokalne samouprave.

Predlaže zahtjev odbiti.

Zahtjev nije osnovan.

Sukladno odredbi članka 82. ZOLPS-a kada središnje tijelo državne uprave neposredno obustavi od primjene općeg akta, odnosno kada odluku predstojnika o obustavi, odnosno potvrdi odluke općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana o obustavi od primjene općeg akta ocijeni osnovanom, podnijet će Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta.

U konkretnom predmetu Ministarstvo je temeljem citirane zakonske ovlasti podnijelo zahtjev za ocjenu zakonitosti predmetne Odluke smatrajući da je ona nezakonita jer obuhvaća groblja kojih Grad O. nije vlasnik i jer ne obuhvaća sva groblja kojima bi trebao upravljati, s time da upućuje na nesuglasnost Odluke s odredbama članka 1., 2. i 3. Zakona o grobljima.

Spomenute odredbe Zakona o grobljima glase:

„I. UVODNE ODREDBE

Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom uređuje izgradnja, korištenje i upravljanje grobljem.

(2) Groblje je ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, komunalna infrastruktura i u pravilu prateće građevine.

(3) Pratećim građevinama u smislu ovoga Zakona smatraju se krematorij, mrtvačnica, dvorana za izlaganje na odru, prostorije za ispraćaj umrlih i sl.

(4) Prateće građevine se grade unutar ograđenog prostora zemljišta koje čini groblje, odnosno izvan toga prostora ako je to planirano prostornim planom jedinice lokalne samouprave.

Članak 2.

Groblja su komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave) na čijem području se nalaze.

Članak 3.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je svojom odlukom utvrditi potrebu izgradnje groblja, radi ukopa umrlih sa svoga područja, ako ukop nije osiguran na području druge jedinice lokalne samouprave.“.

Iz netom citiranih odredbi vidljivo je da groblje čini ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, komunalna infrastruktura i u pravilu prateće građevine i da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem području se nalaze.

Prema članku 3. stavku 1. točka 9. i stavku 10. ZKG-a održavanje groblja spada u komunalne djelatnosti koje je sukladno članku 2. ovog zakona, obvezna osigurati jedinica lokalne samouprave, s time da se pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika, te ukop i kremiranje pokojnika.

U skladu s odredbama ZKG-a, komunalne djelatnosti mogu obavljati: trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave ili služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, kao i pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji ili na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Sukladno članku 4. ZKG-a, komunalne djelatnosti, pod kojima je i djelatnost održavanja groblja i krematorija, obavlja trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, odnosno prema članku 10. Zakona o grobljima djelatnost upravljanja grobljem obavlja pravna osoba ili drugi subjekt osnovan prema uvjetima i na način propisan posebnim propisima.

Jedinica lokalne samouprave slobodna je u izboru oblika i osobe putem koje će udovoljiti zahtjevu iz članka 2. stavka 2. ZKG-a to jest osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalne djelatnosti.

Osporenom Odlukom obuhvaćena su groblja koja leže na području Grada Otočca i njihovo održavanje je povjereno pravnoj osobi- trgovačkom društvu G. d.o.o, kojeg je osnovao Grad O.

Prema članku 5. Odluke o izradi III. Izmjena i dopuna Prostornog plana uređenja Grada Otočca („Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 7/16) područje Grada Otočca nalazi se u sastavu Ličko-senjske županije i prostire se na području orijentacionih dimenzija 565,30 km² (56.530 ha) i obuhvaća 22 naselja: Brlog, Brloška Dubrava, Čovići, Dabar, Doljani, Drenov Klanac, Glavace, Gorići, Hrvatsko Polje, Kompolje, Kuterevo, Ličko Lešće, Lipovlje, Otočac, Podum, Ponori, Prozor, Ramljani, Sinac, Staro Selo, Škare, Švica. Prema tabelarnom prikazu iz II izmjena Prostornog plana Grada Otočca („Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 3/15), na području svakog od ovih naselja nalazi se barem jedno groblje.

Nakon uvida u predmetnu Odluku i kartografski prikaz Prostornog plana uređenja Grada

Otočca Prostornog plana uređenja Grada Otočca („Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 5/04., 4/11. i 3/15.), Sud je ocijenio da odredbama tog općeg akta donositelj nije prekoračio zakonom propisane ovlasti.

Naime, odredbom članka 1. Odluke kojom je izmijenjen članak 11. Odluke o grobljima („Službeni vjesnik Grada Otočca“ broj 2/99., 1/02., 4/09., 2/12. i 1/15.) popisana su groblja koja se nalaze na području Grada Otočca te je donositelj bio obvezan osigurati trajno i kvalitetno održavanje groblja na svojem području, koja su upravo zbog svojeg smještaja unutar granica Grada Otočca, sukladno članku 2. Zakona o grobljima i njezino vlasništvo.

Odredbom članka 2. Odluke određeno je njeno stupanje na snagu u skladu s odredbom članka 90. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 13/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i članka 73. stavak 4. ZOLPS-a, prema kojoj opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave pa ni ta odredba Odluke nije nezakonita.

Okolnost da, prema navodima podnositelja, u Odluku nisu uvedena groblja koja se također nalaze na području Grada Otočca, zadire u prostor odgovornosti za propust, ali ne utječe na ocjenu da osporene odredbe Odluke nisu nesuglasne s odredbama članka 1., 2. i 3. Zakona o grobljima.

Zbog svega navedenog, Sud je na temelju odgovarajuće primjene odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17.), odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 30. siječnja 2018.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.