



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

Poslovni broj: Usoz-102/21-11

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović, i Blanše Turić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti Ž. S... A. P. G. K., kojega zastupa opunomoćenik A. M., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj 30. listopada 2023.

presudio je

Ukida se članak 1. Odluke o stavljanju groblja izvan uporabe, KLASA: 363-01/20-01/76, URBROJ: 2125-08-1-20-1 od 28. prosinca 2020. („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 37/20.), koju je donijela Općina Perušić, u dijelu koji glasi:

„i započinjanja aktivnosti premještanja posmrtnih ostataka u dogovoru sa korisnicima grobnih mjesta u skladu s Rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, klasa: UP/I351-03/16-02/133, urbroj: 517-06-2-1-1-18-21, od 14.05.2018. godine izdanim u okviru postupka ishodaženja Lokacijske dozvole za HES Kosinj.“

Obrazloženje

1. Ž. S... A. P. G. K. podnijela je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o stavljanju groblja izvan uporabe, KLASA: 363-01/20-01/76, URBROJ: 2125-08-1-20-1 od 28. prosinca 2020. („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 37/20.; u daljnjem tekstu: Odluka) koju je donijela Općina Perušić.

2. S obzirom na činjenicu da uz zahtjev nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na osporavanom općem aktu, Sud je osporavanu Odluku razmotrio na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUS).

3. U obavijesti se u bitnom ističe da je osporena Odluka u nesuglasju s člancima 7., 8. i 9. Zakona o grobljima („Narodne novine“, 19/98., 50/12. i 89/17.- odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; u daljnjem tekstu: ZoG). Podnositelj navodi da se odluka o stavljanju groblja izvan uporabe donosi kad se utvrdi da nema mogućnosti

obavljanja daljnjih ukopa na određenom groblju. Ističe da iz članka 7. ZoG-a proizlazi da na temelju odluke o stavljanju groblja izvan uporabe nije moguće obavljati bilo kakve radnje na groblju (ekshumacija, premještanje posmrtnih ostataka), kao što čini Općina Perušić, već je za takvo postupanje potrebno donijeti drugu odluku, u smislu članka 8. ZoG-a, kakvu Općina Perušić nije donijela. Navodi da je prema članku 8. ZoG-a premještanje groblja i posmrtnih ostataka dopušteno najranije po proteku 100 godina od posljednje sahrane. S obzirom na to da je na predmetnim grobljima na koja se odnosi osporena Odluka posljednji ukop obavljen 2017., premještanje posmrtnih ostataka i ekshumacije iz članka 1. osporene Odluke nisu u skladu sa zakonom.

3.1. Pored navedenoga podnositelj ističe da osporena Odluka, suprotno članku 9. ZoG-a, nije propisno objavljena (u dnevnom tisku, a po potrebi i na drugi način), što je također čini nezakonitom.

3.2. Predlaže ukidanje osporenog općeg akta.

4. Sud je pozvao donositelja osporene Odluke da se očituje o prijedlogu. Očitovanje je dostavio općinski načelnik Općine Perušić po opunomoćnici L. A. N., odvjetnici u Odvjetničkom društvu A. i p., Z. U očitovanju se u bitnom ističe da je osporena Odluka objavljena na mrežnim stranicama Općine Perušić 29. prosinca 2020. i u „Županijskom glasniku Ličko - senjske županije“, 37/20. Groblja navedena u osporavanoj Odluci nalaze se u obuhvatu prostora projekta Hidroenergetski sustav Kosinj, uslijed čega je u preambuli Odluke navedeno da se Odluka donosi na temelju rješenja Ministarstva zaštite okoliša i energetike, KLASA: UP/I-351-03/16/02/133, URBROJ: 517-06-2-1-1-18-21 od 14. svibnja 2018. kojim su određene mjere zaštite okoliša i ublažavanja negativnih utjecaja na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže namjeravanog zahvata u prostoru – Hidroenergetski sustav Kosinj, pa je tako mjerom broj 57 određeno: Prije punjenja akumulacije preseliti posmrtne ostatke s groblja u Gornjem Kosinju i Mlakvi s prostora akumulacije na drugo groblje ili novo groblje na području iste ili druge jedinice lokalne samouprave, a prema odluci državnog tijela nadležnog za komunalno gospodarstvo i uz suglasnost lokalne zajednice, nasljednika i potomaka. Groblja Mance Draga 1 i Mance Draga 2 potpadaju pod groblja u Gornjem Kosinju, a groblje Poljan potpada pod groblje u Mlakvi. Na temelju povedenog postupka procjene utjecaja na okoliš za projekt Hidroenergetski sustav Kosinj Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja izdalo je lokacijsku dozvolu od 15. siječnja 2019, a groblja navedena u osporavanoj Odluci nalaze se u obuhvatu zahvata te dozvole. Također, Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 29. srpnja 2021. ("Narodne novine", 86/21.) projekt Hidroenergetski sustav Kosinj proglašen je strateškim investicijskim projektom Republike Hrvatske na temelju Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske ("Narodne novine", 29/18. i 114/18.). Stoga Općina Perušić smatra da u konkretnom slučaju postoje „drugi uvjeti“ u smislu članka 7. ZoG-a koji onemogućavaju daljnje ukope na grobljima obuhvaćenima osporenom Odlukom.

4.1. U očitovanju se nadalje navodi da bi bili ostvareni uvjeti za donošenje odluke o stavljanju groblja izvan uporabe potrebno je da se daljnji ukop osigura izgradnjom novog groblja ili na drugom postojećem groblju na području iste ili druge jedinice lokalne samouprave. Stoga je prije donošenja osporavane Odluke, 24. studenoga 2020. sklopljen sporazum o financiranju proširenja groblja u svrhu premještanja posmrtnih ostataka s područja buduće akumulacije Hidroenergetski sustav Kosinj, između Općine Perušić i Hrvatske elektroprivrede d.d., kao investitora projekta Hidroenergetski sustav Kosinj te sporazum o financiranju premještanja posmrtnih

ostataka s područja buduće akumulacije Hidroenergetski sustav Kosinjski, između P. d.o.o. i Hrvatske elektroprivrede d.d. Navedenim sporazumima osigurani su uvjeti propisani člankom 8. ZoG-a, uslijed čega su ti sporazumi navedeni u preambuli osporavane Odluke.

4.2. Osporena Odluka, u skladu s točkom 57. rješenja Ministarstva zaštite okoliša i energetike KLASA: UP/I-351-03/16/02/133, URBROJ: 517-06-2-1-1-18-21 od 14. svibnja 2018., sadrži i odredbu da se izmještanje posmrtnih ostataka provodi na temelju dogovora s korisnicima grobnih mjesta sukladno točki 57. navedenog rješenja Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Poslovi izmještanja posmrtnih ostataka u nadležnosti su upravitelja groblja i pružatelja komunalnih usluga na području Općine Perušić, trgovačkog društva P. d.o.o. Nakon donošenja Odluke o stavljanju izvan uporabe groblja Mance Draga 1, Mance Draga 2 i Poljan, Perušić d.o.o. je pozvao sve korisnike grobnih mjesta da se jave radi dogovora o premještanju posmrtnih ostataka, a sa zainteresiranim korisnicima grobnih mjesta sklopio je sporazume o izmještanju posmrtnih ostataka. U očitovanju se nadalje ističe da je upravitelj groblja ovlašten na temelju članka 14. ZoG-a posmrtnu ostatku napuštenih grobnih mjesta izmjestiti u zajedničku grobnicu izgrađenu za tu namjenu. Stoga smatra da podnositelj nije u pravu tvrdeći da je sastavni dio osporavane Odluke trebala biti i odluka o premještanju groblja kako bi se mogle poduzimati prethodno opisane aktivnosti, s obzirom na to da se sve aktivnosti provode na temelju sporazuma s korisnicima grobnih mjesta ili ovlaštenja propisanih ZoG-om. Kad bi se prihvatio stav podnositelja da je za izmještanje posmrtnih ostataka na temelju sporazuma s korisnikom i na temelju pravila o postupanju s napuštenim grobnim mjestom prethodno potrebno donijeti odluku o premještanju groblja, to bi značilo zabranu prijenosa posmrtnih ostataka na području Republike Hrvatske, što ne proizlazi iz ZoG-a. Članak 8. ZoG-a predviđa da se odluka o premještanju groblja ili dijela groblja donosi nakon što je groblje stavljeno izvan uporabe, iz čega proizlazi zaključak da je prvi korak odluka o stavljanju groblja izvan uporabe, a drugi korak odluka o premještanju groblja. Naime, ako je uvjet za premještanje groblja protek vremena od 100 godina od posljednjeg ukopa, tada tih 100 godina ne može proteći ako se prethodno ne donese odluka o stavljanju groblja izvan uporabe.

4.3. Pored navedenoga ističe i to da podnositelj nema pravni interes za pokretanje ovog postupka.

5. Prijedlog je djelomično osnovan.

6. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Perušić 28. prosinca 2020. na temelju članka 7. ZoG-a, članka 40. Odluke o grobljima („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 29/14.) i članka 31. Statuta Općine Perušić („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 7/13., 5/18. i 7/20.).

7. Osporena Odluka propisuje:

O D L U K A

o stavljanju groblja izvan uporabe

Članak 1.

Temeljem Sporazuma o financiranju proširenja groblja u svrhu premještanja posmrtnih ostataka s područja buduće akumulacije HES Kosinjski, zaključenog između Općine Perušić i Hrvatske elektroprivrede d.d. dana 24.11.2020. godine i Sporazuma o financiranju premještanja posmrtnih ostataka s područja buduće akumulacije HES

Kosinj, sklopljenog između Perušić d.o.o. i Hrvatske elektroprivrede d.d. dana 24.11.2020. godine, kao jedinici lokalne samouprave u čijem vlasništvu se nalaze, groblja Mance Draga 1, Mance Draga 2 i Poljan, stavljaju se izvan uporabe počevši od 01.01.2021. godine, radi nemogućnosti vršenja daljnjih ukopa i započinjanja aktivnosti premještanja posmrtnih ostataka u dogovoru sa korisnicima grobnih mjesta u skladu Rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, klasa: UP/I351-03/16-02/133, urbroj: 517-06-2-1-1-18-21, od 14.05.2018. godine izdanim u okviru postupka ishoda Lokacijske dozvole za HES Kosinj.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu dan nakon objave u „Županijskom glasniku Ličko-senjske županije“.

KLASA: 363-01/20-01/76

URBROJ: 2125-08-1-20-1

8. Za ocjenu zakonitosti osporene Odluke mjerodavne su odredbe članka 7., 8. i članka 9. ZoG-a kojima je propisano:

„Članak 7.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o stavljanju groblja ili dijela groblja izvan uporabe kada više nema mogućnosti ukopa zbog prostornih, sanitarnih ili drugih uvjeta.“

„Članak 8.

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može donijeti odluku o premještanju groblja ili dijela groblja koje je izvan uporabe pod uvjetom da se premještanje groblja i daljnji ukop osigura izgradnjom novog groblja ili na drugom postojećem groblju na području iste ili druge jedinice lokalne samouprave.

(2) Premještanje groblja ili dijela groblja moguće je najranije nakon proteka sto godina od posljednjeg ukopa.

(3) Troškove izmještanja groblja ili dijela groblja i uređenje grobnih mjesta snosi jedinica lokalne samouprave.“

„Članak 9.

Odluke iz članka 6., 7. i 8. ovoga Zakona jedinica lokalne samouprave dužna je oglasiti u službenom glasilu i dnevnom tisku, a po potrebi i na drugi način.“

9. Ocjenjujući osnovanost prijedloga u dijelu koji se odnosi na navodnu materijalnu nezakonitost osporene Odluke prije svega valja ocijeniti navod predlagatelja da se odluka o stavljanju groblja izvan uporabe donosi kad se utvrdi da nema mogućnosti obavljanja daljnjih ukopa na određenom groblju. Podnositelj osnovano navodi da ZoG (u članku 7.) dopušta donošenje odluke o stavljanju groblja ili dijela groblja izvan uporabe u slučajevima u kojima više nema mogućnosti ukopa. Međutim, podnositelj zanemaruje drugi dio odredbe članka 7. ZoG-a koji propisuje razloge koji dovode do nemogućnosti ukopa, a koji opravdavaju donošenje odluke o stavljanju groblja ili dijela groblja izvan uporabe. To su prostorni, sanitarni ili drugi uvjeti.

10. Polazeći od navedenih razloga zbog kojih je prema ZoG-u dopušteno donijeti odluku o stavljanju groblja izvan uporabe, u ovom sporu valja poći od činjenice na koju upućuje Općina Perušić u očitovanju o prijedlogu za ocjenu zakonitosti Odluke, a koju podnositelj prijedloga ne osporava, da se groblja na koja se odnosi osporavana Odluka nalaze u obuhvatu prostora projekta Hidroenergetski sustav Kosinj te da su rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, KLASA: UP/I-351-03/16/02/133, URBROJ: 517-06-2-1-1-18-21 od 14. svibnja 2018. određene mjere zaštite okoliša i ublažavanja negativnih utjecaja na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja ekološke mreže namjeravanog zahvata u prostoru – Hidroenergetski sustav Kosinj, pri čemu je mjerom broj 57 određeno: Prije punjenja akumulacije preseliti posmrtno ostatke s groblja u Gornjem Kosinju i Mlakvi, s prostora akumulacije na drugo groblje ili novo groblje na području iste ili druge jedinice lokalne samouprave. Groblja Mance Draga 1 i Mance Draga 2 potpadaju pod groblja u Gornjem Kosinju, a groblje Poljan potpada pod groblje u Mlakvi. Na temelju povedenog postupka procjene utjecaja na okoliš za projekt Hidroenergetski sustav Kosinj Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja izdalo je lokacijsku dozvolu od 15. siječnja 2019, a groblja navedena u osporavanoj Odluci nalaze se u obuhvatu zahvata te dozvole. Također, Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 29. srpnja 2021. projekt Hidroenergetski sustav Kosinj proglašen je strateškim investicijskim projektom Republike Hrvatske na temelju Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske.

11. S obzirom na navedeno, Sud smatra da u konkretnom slučaju predstavničko tijelo Općine Perušić, donošenjem osporene Odluke nije postupilo suprotno članku 7. ZoG-a jer na grobljima koja su obuhvaćena osporenom Odlukom više nema mogućnosti ukopa zbog „drugih uvjeta“.

12. Podnositelj nadalje tvrdi da na temelju odluke o stavljanju groblja izvan uporabe odnosno osporene Odluke nije dopušteno obavljati ekshumacije i premještanje posmrtnih ostataka, već je za obavljanje takvih radnji potrebno donijeti (drugu) odluku u smislu članka 8. ZoG-a.

13. Polazeći od odredaba članka 8. stavaka 1. i 2. ZoG-a, valja zaključiti da je navedena tvrdnja podnositelja u cijelosti osnovana. Naime, zakonodavac je člankom 8. stavcima 1. i 2. ZoG-a predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave dao ovlast donošenja odluke o premještanju groblja ili dijela groblja. Međutim, ta je ovlast ograničena propisivanjem uvjeta koji moraju biti ispunjeni za premještanje groblja ili dijela groblja. Prvi je uvjet da je riječ o groblju ili dijelu groblja koje je izvan uporabe. Drugi je uvjet da se premještanje groblja i daljnji ukop osigura izgradnjom novog groblja ili na drugom postojećem groblju na području iste ili druge jedinice lokalne samouprave, dok je treći, u predmetnom slučaju mjerodavni, uvjet da je od posljednjeg ukopa do premještanja groblja ili dijela proteklo najmanje sto godina.

14. Člankom 1. osporene Odluke propisano je, sukladno ovlasti iz članka 7. ZoG-a, da se groblja Mance Draga 1, Mance Draga 2 i Poljan stavljaju izvan uporabe radi nemogućnosti daljnjih ukopa. Pored toga, člankom 1. osporene Odluke propisan je još jedan razlog donošenja te Odluke - radi započinjanja aktivnosti premještanja posmrtnih ostataka u dogovoru s korisnicima grobnih mjesta u skladu rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike, klasa: UP/I351-03/16-02/133, urbroj: 517-06-2-1-1-18-21 od 14. svibnja 2018. izdanim u okviru postupka ishoda lokacijske dozvole za projekt Hidroenergetski sustav Kosinj.

15. Budući da donositelj osporene Odluke ne osporava činjenicu koju iznosi podnositelj prijedloga da na grobljima koja su obuhvaćena osporenom Odlukom, od

posljednjeg ukopa nije proteklo sto godina, a imajući na umu okolnost da zakonodavac nije propisao nijednu iznimku od pravila kojim je onemogućeno premještanje groblja ili dijela groblja u razdoblju od najmanje sto godina od posljednjeg ukopa, Sud utvrđuje da dio odredbe članka 1. osporene Odluke koji, kao jedan od razloga donošenja Odluke, određuje započinjanje aktivnosti premještanja posmrtnih ostataka iz groblja koja su obuhvaćena osporenom Odlukom, nije u skladu s člankom 8. stavkom 2. ZoG-a.

16. Glede tvrdnje o formalnoj nezakonitosti osporenog općeg akta (neobjavlivanje u skladu s člankom 9. ZoG-a) Sud smatra da propust donositelja Odluke da, pored objave Odluke u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave i na mrežnim stranicama Općine Perušić, objavi Odluku i u dnevnom tisku, nije povreda koja bi u okolnostima konkretnog slučaja opravdavala stavljanje Odluke izvan snage. Naime, upoznavanje adresata osporene Odluke odnosno zainteresirane javnosti sa sadržajem osporene Odluke omogućeno je njenom objavom u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave i na mrežnim stranicama Općine Perušić, slijedom čega Sud ne prihvaća zaključak podnositelja da bi propust objave osporavane Odluke u dnevnom tisku Odluku zahtijevao njezino stavljanje izvan snage.

17. Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 30. listopada 2023.

PREDSJEDNICA VIJEĆA

dr. sc. Sanja Otočan, v.r.