



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

Poslovni broj: Usoz-26/2024-16

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 Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Jelene Rajić, Željke Zrilić Ježek i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom prijedloga MK iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj] i ĐB iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], koje zastupaju odvjetnici iz Odvjetničkog društva Terešak & partneri d.o.o. u Zagrebu, Kaptol 15, na sjednici vijeća održanoj 27. travnja 2026.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 20. stavak 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja ("Službeni vjesnik Grada Virovitice", broj: 3/23.) u dijelu koji propisuje: „ovjerene“.

Obrazloženje

1. Trgovački sud u Bjelovaru rješenjem poslovni broj: 7 P-3/2024-7 od 6. veljače 2024. oglasio se stvarno nenadležnim za postupanje po tužbi MK i ĐB, podnesenoj radi ništetnosti odredaba članka 20. stavka 2. i članka 17. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge tuženika FLORA VTC d.o.o. Virovitica, te je predmet ustupljen ovome Sudu radi pokretanja postupka ocjene zakonitosti općih akata tuženika.

2. Nakon što je predmet ustupljen ovome Sudu, podnositelji su u podnesku od 9. travnja 2024. predložili da se na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS/10.) po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti odredbe članka 20. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Grad Viroviticu ("Službeni vjesnik Grada Virovitice", broj: 3/23.), odredbe članka 17. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Općinu Špišić Bukovicu ("Službeni vjesnik Općine Špišić Bukovica", broj: 4/23.), odredbe članka 17. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Općinu Lukač ("Službeni vjesnik Općine Lukač", broj: 3/23.) i odredbe članka 17. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa

pokojnika unutar groblja, za Općinu Gradina ("Službeni vjesnik Općine Gradina", broj: 6/23.) i to u dijelu teksta koji glasi "ovjerene".

3. S obzirom da se prijedlog, odnosno obavijest podnositelja odnosi na nezakonitost dijela odredbi četiri akta donositelja FLORA VTC d.o.o., postupci su razdvojeni te se postupak za ocjenu zakonitosti osporavane odredbe Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Grad Viroviticu vodi u predmetu pod poslovnim brojem: Usoz-26/2024, postupak za ocjenu zakonitosti Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Općinu Špišić Bukovicu u predmetu poslovni broj: Usoz-110/2025, postupak za ocjenu zakonitosti Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, za Općinu Lukač, u predmetu poslovni broj: Usoz-111/2025 i postupak ocjene zakonitosti Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja, na području Općine Gradina, u predmetu poslovni broj: Usoz-112/2025.

4. Podnositelji osporavaju zakonitost odredbe članka 20. stavka 2. Općih uvjeta isporuke komunalne usluge ukopa pokojnika ("Službeni vjesnik Grada Virovitice", broj: 3/23. – dalje: Opći uvjeti) za Grad Viroviticu u dijelu teksta koji glasi "ovjerene", jer Zakon o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18., 110/18. i 32/20. – dalje: ZKG) niti u jednoj odredbi ne propisuje obvezu prezentiranja ovjerene punomoći u situaciji kada punomoćnik ugovara uslugu ukopa za člana obitelji pokojnika kod pružatelja te usluge, niti se osnov za propisivanje takve odredbe nalazi u Zakonu o pogrebničkoj djelatnosti ("Narodne novine", broj: 36/15. i 98/19.), koji uređuje obavljanje pogrebničke djelatnosti i obveze pogrebnika prilikom obavljanja njihove usluge organizacije pogreba ili ispraćaja pokojnika. Navode nadalje da ni Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj: 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22. i 156/22. – dalje: ZOO) ne propisuje obvezatan oblik punomoći, već po tom pitanju slijedi načelo neformalnosti, dok se sukladno članku 314. toga Zakona punomoć mora izdati u točno određenom obliku jedino u situaciji kada zakon za neki ugovor ili pravni posao u odnosu na koji se punomoć daje, propisuje obvezatnost oblika. S obzirom da se u konkretnom slučaju radi o ugovoru o isporuci komunalne usluge ukopa, koji se sklapa putem obrasca za ugovaranje usluge te za koji nije propisana obveza ovjere potpisa na ugovoru, smatra da ni punomoć koja se daje pogrebniku (punomoćniku) koji ugovara uslugu ukopa za člana obitelji pokojnika ne mora biti javnobilježnički ovjerena, jer i u ovom slučaju punomoć mora slijediti oblik ugovora na koji se odnosi. Navode da se osporavanom odredbom Općih uvjeta krše osnovna načela obavljanja i pružanja komunalne usluge (načelo supsidijarnosti, univerzalnosti i jednakosti pristupa, prilagodljivosti, ekonomičnosti i učinkovitosti, te sigurnosti), da je suprotna i načelu savjesnosti i poštenja i uzrokuje očiglednu neravnopravnost u pravima i obvezama suugovaratelja, imajući u vidu da u tom odnosu s jedne strane stoji donositelj općeg akta kao komunalno društvo koje ima monopolski položaj na tržištu jer je jedino ovlašteno pružati uslugu ukopa na grobljima na području Virovitičko-podravske županije, dok s druge strane stoje obični građani koji, ukoliko žele pokopati svog člana obitelji, moraju prihvatiti uvjete donositelja općeg akta. Ističu da odredbe općih uvjeta moraju biti u suglasnosti sa zakonom, te da je donositelj njima ovlašten samo razraditi postojeće zakonske odredbe, ali ne i propisivati dodatne obveze koje zakon ne propisuje i to otegotnije od onih koje propisuje zakon. Proizlazi da predlažu da ovaj Sud odredbu članka 20. stavka 2. Općih uvjeta u osporavanom dijelu ukine.

5. Donositelj Općih uvjeta u očitovanju na prijedlog podnositelja poziva se na razloge iznesene u odgovoru na tužbu danom pred Trgovačkim sudom, u kojem je u točki 6. osporio navode podnositelja, navodeći da odredbe Općih uvjeta nisu u koliziji sa odredbama Zakona o pogrebničkoj djelatnosti, Zakona o komunalnoj djelatnosti te Zakona o obveznim odnosima niti bilo kojim drugim prisilnim propisima. Ističe da, kao trgovačko društvo osnovano od strane Grada Virovitice, sukladno odredbama ZKG-a i Zakonu o grobljima, između ostalih, obavlja i poslove upravitelja grobljima, komunalnu djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja te uslužnu komunalnu djelatnost ukopa i kremiranje pokojnika. Obrazlaže pravni okvir u kojem se djelatnosti obavljaju, citirajući mjerodavne odredbe navedenih zakona. Ističe da se grobno mjesto u jedinstvu sa opremom koja se na njemu nalazi, sukladno odredbi članka 15. stavka 5. Zakona o grobljima ("Narodne novine", broj: 19/98., 50/12. i 89/17. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) smatra nekretninom, te da se svi poslovi oko korištenja, eventualnog ustupanja drugima na korištenje ili prodaje, trebaju tretirati na isti način kao i za ostale nekretnine. Navodi da se u poslovnom odnosu ugovaranja komunalne usluge ukopa na strani isporučitelja usluge nalazi on, a na strani korisnika se nalazi osoba koja ugovora ukop i koja, ukoliko to želi, može takvu uslugu ugovoriti preko pogrebnika kao posrednika, pod uvjetom da se taj posrednik legitimira pisanom punomoći na kojoj se nalazi ovjereni potpis korisnika usluge. Ističe da je traženje ovjerene punomoći, temeljem koje se sa sigurnošću može utvrditi da je korisnik usluge takvu punomoć doista izdao posredniku, opravdano jer se prilikom ugovaranja ukopa donose važne i dugoročne odluke, prihvaća odgovornost i financijski tereti, radi kojih je potrebno pribaviti određene podatke koji se nalaze u grobnim knjigama, kao i podatke koji su osobne prirode i zaštićeni propisima o zaštiti podataka. Poziva se na presudu poslovni broj: Us II-152/20 u kojoj je ovaj Sud utvrdio kako se traženje ovjerene punomoći za ugovaranje usluge ukopa preko posrednika ne može smatrati neutemeljenim zahtjevom, kao i stručno mišljenje Hrvatske gospodarske komore, Udruženja pogrebničke djelatnosti, kao strukovne organizacije, od 25. svibnja 2022., kojim je potvrđena nužnost dostave ovjerene pisane punomoći iz razloga pravne sigurnosti svih sudionika predmetnog pravnog posla. Proizlazi da navode podnositelja smatra neosnovanima.

6. Sud je zakonitost osporavanog dijela odredbe članka 20. Općih uvjeta, a u svjetlu prigovora podnositelja, razmotrio po službenoj dužnosti sukladno članku 158. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – dalje: ZUS).

7. Prijedlog je osnovan.

8. Predmetne Opće uvjete donio je isporučitelj komunalne usluge ukopa FLORA VTC d.o.o. na temelju članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18., 110/18. i 32/20.), članka 295. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj: 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22. i 156/22.) i članka 4. Odluke o grobljima ("Službeni vjesnik Grada Virovitice", broj: 5/20.).

9. Odredbama članka 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu određeno je da isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost u svrhu obavljanja te djelatnosti u skladu s ovim Zakonom i propisima donesenim na temelju ovoga Zakona te u skladu s posebnim propisima donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge i sklapa s korisnikom komunalne usluge ugovor o isporuci komunalne usluge (stavak 1.). Opće uvjete iz stavka 1. ovoga članka donosi isporučitelj komunalne usluge, uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (stavak 2.). Općim uvjetima iz stavka 1. ovoga članka utvrđuju se:

1.) uvjeti pružanja, odnosno korištenja komunalne usluge, 2.) međusobna prava i obveze isporučitelja i korisnika komunalne usluge i 3.) način mjerenja, obračuna i plaćanja isporučene komunalne usluge (stavak 3.).

10. Prema članku 4. stavku 1. Odluke o grobljima tvrtka FLORA VTC d.o.o. upravlja grobljima iz članka 3. te Odluke (groblja na području Grada Virovitice).

11. Prema članku 295. stavku 1. Zakona o obveznim odnosima, opći uvjeti ugovora su ugovorne odredbe sastavljene za veći broj ugovora koji jedna ugovorna strana (sastavljač) prije ili u trenutku sklapanja ugovora predlaže drugoj ugovornoj strani, bilo da su sadržani u formularnom (tipskom) ugovoru, bilo da se na njih ugovor poziva.

12. Predmetnim Općim uvjetima utvrđuju se uvjeti pružanja, odnosno korištenja komunalne usluge ukopa pokojnika unutar groblja na području Grada Virovitice, međusobna prava i obveze isporučitelja i korisnika komunalne usluge te način mjerenja, obračuna i plaćanja isporučene komunalne usluge (članak 1.).

13. Osporena odredba Općih uvjeta glasi:

Članak 20.

...

Ako se ugovara usluga ukopa za samog korisnika grobnog mjesta ili ako iz bilo kojeg drugog razloga korisnik grobnog mjesta nije u mogućnosti osobno ugovoriti uslugu, tada uslugu ukopa ugovaraju članovi njegove obitelji, nasljednik, zakoniti predstavnik ili posredno, u njegovo ime, opunomoćenik temeljem ovjerene punomoći.

...

14. Nije sporno da je FLORA VTC d.o.o., kao trgovačko društvo koje na temelju članka 4. naprijed navedene Odluke o grobljima upravlja grobljima na području Grada Virovitice i ujedno kao isporučitelj komunalne usluge obavlja komunalnu djelatnost usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja, ovlaštena za donošenje predmetnih Općih uvjeta, koji su doneseni na temelju valjane pravne osnove.

15. Međutim, za ocjenu zakonitosti osporavanog dijela citirane odredbe Općih uvjeta, odnosno osnovanosti prigovora podnositelja, Sud osim odredbi na temelju kojih je opći akt donesen, nalazi mjerodavnim i odredbe članka 286. i 314. Zakona o obveznim odnosima. Odredbom članka 286. stavka 1. toga Zakona propisano je da se ugovor može sklopiti u bilo kojem obliku, osim ako je zakonom drukčije određeno, dok se prema članku 314. oblik propisan zakonom za neki ugovor ili koji drugi pravni posao odnosi i na punomoć za sklapanje toga ugovora, odnosno za poduzimanje tog posla.

16. Propisi kojima se uređuje pružanje komunalne usluge ukopa (Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o grobljima, te Zakon o pogrebničkoj djelatnosti) ne sadrže posebne odredbe o sklapanju ugovora između ugovaratelja usluge (korisnika) i pružatelja te usluge (isporučitelja), na koji ugovor se članak 20. Općih uvjeta odnosi.

17. S obzirom da niti jedna od zakonskih odredbi na temelju kojih su Opći uvjeti doneseni, kao i naprijed navedeni Zakoni, ne propisuju oblik punomoći niti obvezu ovjere punomoći za sklapanje tog pravnog posla, te polazeći od mjerodavnih odredbi Zakona o obveznim odnosima, Sud nalazi da osporavani dio odredbe članka 20. stavka 2. Općih uvjeta nije u skladu s općim propisom koji uređuje punomoć.

18. Činjenica što se prema članku 15. stavku 5. Zakona o grobljima oprema i uređaj groba izgrađeni na grobnom mjestu smatraju nekretninom, nije od utjecaja na oblik punomoći za ugovaranje usluge ukopa, budući da se ne radi o stvarnopravnom raspolaganju nekretninom te bi u konkretnom slučaju propisivanje prilaganja ovjerene punomoći za ugovaranje usluge ukopa predstavljalo pretjerani formalizam.

19. Slijedom iznesenog, odredba članka 20. Općih uvjeta je nezakonita u dijelu teksta koji propisuje da punomoć za sklapanje ugovora o usluzi ukopa mora biti ovjerena, te je na temelju članka 162. stavka 3. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

20. Ukinuti dio Općih uvjeta prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“ (članak 162. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu, 27. travnja 2026.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.