NN 19/2022 (11.2.2022.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-34/20-8 od 24. siječnja 2022.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović i Biserke Kalauz, članica vijeća te sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom povodom zahtjeva Društvo za zaštitu i unapređenje M. »M.«, S., po predsjedniku S. M., na sjednici vijeća održanoj 24. siječnja 2022.

presudio je

Ukida se odredba članka 10. stavka 3. alineje 11. Statuta Javne ustanove za upravljanje Park-šumom Marjan i ostalim zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Grada Splita (»Službeni glasnik grada Splita«, broj 68A od 30. prosinca 2014.) koja glasi: » – šumarska djelatnost – gospodarenje šumama (uzgoj, zaštita i iskorištavanje šuma)«.

Obrazloženje

1. Podnositelj prijedloga smatra da osporena odredba članka 10. Statuta Javne ustanove za upravljanje Park-šumom Marjan i ostalim zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Grada Splita (»Službeni glasnik grada Splita«, broj 68A, dalje: Statut) ne korespondira s odredbom članka 29. Zakona o ustanovama (»Narodne novine«, broj 76/93., 29/97., 47/99. i 35/08.) na temelju kojeg je donesen Statut. Ovo zato što je nova djelatnost: »šumarska djelatnost – gospodarenje šumama (uzgoj, zaštita i iskorištavanje šuma)« uvedena Statutom, uz suglasnost gradonačelnika, iako je odredba članka 29. Zakona o ustanovama propisivala da se djelatnost ustanove određuje aktom o osnivanju koji donosi predstavničko tijelo osnivača, a koji akt nije izmijenjen dodavanjem nove djelatnosti niti je za spornu djelatnost Gradsko vijeće Grada S. (osnivač) dalo prethodnu suglasnost.

Također, suglasnost za promjenu osnivačkog akta trebalo je dati i Ministarstvo poljoprivrede jer je Javna ustanova za upravljanje Park-šumom M. i ostalim zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Grada S. (dalje: JU PšM) osnovana i temeljem Zakona o zaštiti prirode koji definira djelatnosti javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima, među kojima nije gospodarenje šumom.

2. Podnositelj zahtjeva zaključuje da osnivač – Gradsko vijeće Grada S. nikada nije ovlastilo JU PšM na obavljanje šumarske djelatnosti, da nikada takva djelatnost nije upisana u Odluku o osnivanju, da ne postoji akt kojim Grad S. povjerava takvu djelatnost JU PšM, da Ministarstvo poljoprivrede RH nikada nije dalo suglasnost za upis takve djelatnosti u osnivačkim aktu JU PšM pa predlaže u tom dijelu po službenoj dužnosti ukinuti Statut.

3. Donositelj akta u svojem očitovanju navodi da je po suglasnosti gradonačelnika, kao izvršnog tijela osnivača, izvršena izmjena Statuta JU PšM dodavanjem osporene djelatnosti, koja je potom upisana i u Sudski registar, a žalba protiv rješenja o upisu djelatnosti u Sudski registar je odbijena. Smatra da se Zakonom o zaštiti prirode utvrđuju osnovne djelatnosti, a druge djelatnosti koje služe obavljanju zakonom utvrđenih djelatnosti se reguliraju statutima javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima, jer se tako radi i na nacionalnoj razini. Prethodnu suglasnost na statute ovih javnih ustanova na nacionalnoj razini, sukladno Zakonu o zaštiti prirode daje ministarstvo nadležno za zaštitu prirode, a odredba članka 131. stavak 3. Zakona o zaštiti prirode omogućuje da se druge djelatnosti ovakvih javnih ustanova utvrde ili aktom o osnivanju ili statutom, a ne kumulativno. Ističe i da su Grad S. i JU PšM zajedno naručili Program gospodarenja za šume s posebnom namjenom – gospodarska jedinica »Park-šuma Marjan« i Mjere zaštite i unapređenja ekološkog sustava za Park-šumu Marjan za desetgodišnje razdoblje te je Program gospodarenja odobrilo i Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja te Ministarstvo kulture.

4. *Prijedlog je osnovan.*

5. Predmetni Statut JU PšM je donijelo Upravno vijeće JU PšM na temelju članka 134. Zakona o zaštiti prirode (»Narodne novine«, broj 80/13 dalje: ZoZP), Zakona o ustanovama (»Narodne novine« 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08, dalje: ZoU) i članka 4. Odluke o osnivanju Javne ustanove za upravljanje Park – šumom Marjan i ostalim zaštićenim prirodnim vrijednostima na području Grada Splita (»Službeni glasnik Grada Splita« broj 28/03, 2/05, 29/09, 30/11, 21/14, 40/14 i 48/14 – pročišćeni tekst, dalje: Odluka).

6. Odredba članka 134. ZoZP-a daje ovlast Upravnom vijeću javne ustanove da donosi statut javne ustanove.

7. Međutim odredbe članka 29. ZoU-a, koji je važio u vrijeme donošenja Statuta izričito određuju da se djelatnost ustanove određuje aktom o osnivanju i da ustanova može promijeniti djelatnost. Odluku o promjeni djelatnosti donosi upravno vijeće ustanove uz prethodnu suglasnost osnivača, ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drugačije određeno.

Danas važeće mjerodavne odredbe Zakona o ustanovama (»Narodne novine« br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08., 127/19.) u članku 29. određuju da se djelatnost ustanove određuje se aktom o osnivanju, da odluku o promjeni djelatnosti donosi upravno vijeće ustanove uz prethodnu suglasnost osnivača, ako zakonom ili aktom o osnivanju nije drugačije određeno. Prema članku 30. važećeg zakona, djelatnost ustanove upisuje se u sudski registar, a pored upisane djelatnosti ustanova može obavljati i druge djelatnosti koje služe obavljanju upisane djelatnosti, ako se one u manjem opsegu ili uobičajeno obavljaju uz upisanu djelatnost.

8. Odredba članka 6. ZoZP-a, važećeg u vrijeme donošenja Statuta, određuje da se zaštita prirode provodi očuvanjem bioraznolikosti, krajobrazne raznolikosti i georaznolikosti te zaštitom dijelova prirode i to osobito: utvrđivanjem i procjenom stanja prirode, provedbom mjera zaštite prirode, donošenjem prostornih planova temeljem posebnog propisa i planova gospodarenja prirodnim dobrima u djelatnostima rudarstva, energetike, prometa, poljoprivrede, šumarstva, lovstva, ribarstva, vodnoga gospodarstva i drugih djelatnosti od utjecaja na prirodu, izradom izvješća o stanju prirode i provedbom strategije, programa i drugih dokumenata propisanih ovim Zakonom, proglašavanjem zaštićenih dijelova prirode, uspostavom sustava upravljanja prirodom i zaštićenim dijelovima prirode, povezivanjem i usklađivanjem državnog sustava s međunarodnim sustavom zaštite prirode, poticanjem znanstvenog i stručnog rada u području zaštite prirode, obavješćivanjem javnosti o stanju prirode i sudjelovanjem javnosti u odlučivanju o zaštiti prirode, poticanjem i promicanjem zaštite prirode te razvijanjem svijesti o potrebi zaštite prirode u odgoju i obrazovanju.

8.1. Odredba članka 111. stavak 4. određuje zaštićena područja od lokalnog značenja, a to su: regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture zaštićenog područja. Prema članku 119. Park-šuma je prirodna ili sađena šuma, veće bioraznolikosti i/ili krajobrazne vrijednosti, a koja je namijenjena i odmoru i rekreaciji te su u park-šumi dopušteni zahvati i djelatnosti koje ne narušavaju obilježja zbog kojih je proglašena. Shodno članku 130. ZoZP-a zaštićenim područjima upravljaju javne ustanove. Javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkom i parkom prirode osniva Republika Hrvatska uredbom Vlade, a Javne ustanove za upravljanje ostalim zaštićenim područjima i/ili drugim zaštićenim dijelovima prirode osnivaju predstavnička tijela jedinice područne (regionalne) samouprave odlukom.

9. Za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Statuta kojom je dodana sporna šumarska djelatnost su mjerodavne odredbe ZoZP-a koje reguliraju djelatnosti javnih ustanova osnovanih radi zaštite prirode. Tako je odredbom članka 131. stavka 1. ZoZP-a propisano da Javne ustanove iz članka 130. ovoga Zakona obavljaju djelatnost zaštite, održavanja i promicanja zaštićenog područja u cilju zaštite i očuvanja izvornosti prirode, osiguravanja neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivog korištenja prirodnih dobara, nadziru provođenje uvjeta i mjera zaštite prirode na području kojim upravljaju te sudjeluju u prikupljanju podataka u svrhu praćenja stanja očuvanosti prirode (monitoring). Javne ustanove djelatnost iz stavka 1. ovoga članka obavljaju kao javnu službu, a mogu obavljati i druge djelatnosti utvrđene aktom o osnivanju i statutom koje služe obavljanju djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka (stavak 3.).

10. Iz odredbe članka 131. stavka 3. ZoZP-a proizlazi da se druge djelatnosti kad služe obavljanju djelatnosti iz stavka 1. ovog članka, utvrđuju aktom o osnivanju i statutom, dakle ne samo statutom.

11. Ova odredba nije mijenjana u kasnijim izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode (»Narodne novine« br. 80/13., 15/18., 14/19., 127/19.).

12. Odluka o osnivanju JU PšM mijenjana je više puta, ali niti u jednoj inačici ove Odluke nema šumarske djelatnost – gospodarenje šumama (uzgoj, zaštita i iskorištavanje šuma). Prvi puta je objavljena 22. listopada 2003. u Službenom glasniku Grada Splita br. 28/2003, a do danas je šest puta izmijenjena (»Službeni glasnik Grada Splita« br. 2/2005, 29/2009, 30/2011, 21/2014, 40/2014, 48/2014 – pročišćeni tekst, 18/2016).

13. Odredbom članka 3. Odluke određeno je da je djelatnost Javne ustanove zaštita, održavanje i promicanje zaštićenog područja Park-šume i ostalih zaštićenih prirodnih vrijednosti na području Grada S. u cilju zaštite i očuvanja izvornosti prirode, osiguravanja neometanog odvijanja prirodnih procesa i održivog korištenja prirodnih dobara, nadzoru provođenja uvjeta i mjera zaštite prirode na području Park-šume i ostalih zaštićenih prirodnih vrijednosti te sudjeluje u prikupljanju podataka u svrhu praćenja stanja očuvanosti prirode (monitoring). U sklopu svoje djelatnosti Javna ustanova obavlja