

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

Poslovni broj: Usoz-20/17-4

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, mr. sc. Ivica Kujundžića, Lidije Vukičević i Senke Orlić-Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 28. veljače 2017.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova na području Općine Ližnjan - Lisignano (Službene novine Općine Ližnjan - Lisignano, broj 8/16.).

Obrazloženje

Udruženje obrtnika P., C. g. podnijelo je ovom Sudu obavijest na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14. i 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, dalje: ZUS) radi pokretanja po službenoj dužnosti postupka ocjene zakonitosti više općih akata koji se odnose na privremene zabrane izvođenja radova, smatrajući ih u nesuglasju s odredbom članka 132. Zakona o gradnji (Narodne novine, broj 153/13. – dalje: ZoG). Navodi da tom odredbom nisu obuhvaćeni svi radovi navedeni u pojedinim općim aktima, npr. instalaterski radovi, podopolagački radovi, soboslikarski i fasaderski radovi, žbukanje, krovopokrivački radovi i slični završni radovi, neovisno o načinu izvođenja.

U ovom predmetu Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova na području Općine Ližnjan - Lisignano (Službene novine Općine Ližnjan - Lisignano, broj 8/16.).

Donositelj akta nije Sudu dostavio očitovanje na navode obavijesti iako je uredno pozvan dopisom Suda poslovni broj: Usoz-129/16 od 15. prosinca 2016. Očitovanje je dostavio Načelnik Općine koji navodi da je trenutno na pravnoj snazi Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova na području Općine Ližnjan - Lisignano (Službene novine, broj 8/16. - dalje: Odluka) koju dostavlja u prilogu. Ističe kako je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave iskoristilo mogućnost za

donošenje odluke sukladno odredbi članka 132. ZoG-a, uz prethodno ishodište mišljenje Turističke zajednice. Dostavlja prikaz turističkih dolazaka i noćenja u Općini Ližnjan – Lisignano u razdoblju od 2009. do 2013. godine, iz kojeg je, zaključuje, vidljiv konstantan rast turističkih noćenja. Navodi kako na području Općine ne postoji mogućnost smještaja u kampovima ni u turističkim naseljima, izgrađen je samo jedan hotel, a sve ostalo su privatni smještajni kapaciteti lokalizirani po svim naseljima Općine. S obzirom da se Općina Ližnjan - Lisignano želi isprofilirati kao jedna od turističkih destinacija za obiteljski odmor, bilo je neophodno donijeti predmetnu Odluku. Naglašava kako je člankom 5. Odluke predviđena mogućnost da načelnik općine na obrazloženi zahtjev investitora ili izvođača, a uz suglasnost susjeda, odobri izvođenje građevina, odnosno radova i u razdoblju privremene zabrane izvođenja građevina, odnosno radova. To je moguće iskoristiti na cijelom području Općine, za sva naselja i za sve vrste radova. Ukazuje kako je u 2016. godini izdano nekoliko takvih odobrenja čime dokazuje kako izgradnja u vrijeme privremene zabrane izvođenja radova nije u potpunosti onemogućena te tako Općina pokušava izbalansirati obje grane gospodarstva bez obzira na Odluku.

Prema ocjeni ovoga Suda predstavničko tijelo Općine Ližnjan - Lisignano je navedenim općim aktom prekoračilo ZoG-om određene granice zbog čega je Sud Odluku ocijenio nezakonitom.

Odluka je donesena na temelju odredbe članka 132. stavka 1. ZoG-a kojom je propisano kako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju turističke zajednice općine, odnosno grada može odlukom za određene vrste građevina, na određenim područjima, odrediti razdoblje iduće kalendarske godine i vrijeme u kojem se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine.

Na temelju odredbe članka 132. stavka 2. ZoG-a odluka iz stavka 1. ne odnosi se na: 1. građevine, odnosno radove za čije je građenje, odnosno izvođenje utvrđen interes Republike Hrvatske, 2. uklanjanje građevina na temelju rješenja građevinske inspekcije ili odluke drugog tijela državne vlasti i 3. građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

U članku 1. Odluke nalaze se uvodne napomene o sadržaju Odluke, u članku 2. navode se građevine odnosno radovi koje je dopušteno graditi za vrijeme privremene zabrane, pri čemu je propušteno navesti građevine odnosno radove navedene u članku 132. stavku 2. točki 3. ZoG-a. S tim u vezi Sud smatra potrebnim istaknuti kako naprijed citirana odredba članka 132. stavka 2. ZoG-a koja propisuje iznimke od zabrane izvođenja radova, nije dispozitivne naravi i ne daje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave ovlast odabira samo nekih od Zakonom određenih građevina odnosno radova na koje se zabrana ne odnosi. Stoga ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odluči unijeti Zakonom propisane izuzetke od zabrane u svoj opći akt, treba u potpunosti poštovati zakonsku odredbu.

U članku 3. Odluke navedeni su radovi koji se u smislu Odluke zabranjuju ili ograničavaju tako da je propisano da se *pod radovima koji se u smislu ove Odluke zabranjuju ili ograničavaju, smatraju svi zemljani radovi, rušenja, zidanje odnosno izrada konstruktivnih dijelova građevine, betoniranje, vanjsko žbukanje i izrada krova – sve neovisno o načinu gradnje, unutarnji građevinski radovi – izrada podloga i pregrada, žbukanje i slično koji se izvode uz upotrebu građevinskih strojeva, te radovi koji uključuju rad sa strojevima i alatima koji stvaraju prekomjernu buku (miješalica, bušilice, brusilice, udarni čekić, kompresori, montaže i demontaže skele i sl.).*

S obzirom da su odredbom članka 132. stavka 1. ZoG-a specificirani radovi koji se ne smiju

izvoditi u općim aktom određenom razdoblju, vremenu i na njime određenim područjima tako da je propisano da se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine, očigledno je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave dijelom navedene odredbe članka 3. Odluke prekoračilo Zakonom određene granice.

U članku 4. Odluke propisano je područje na koje se odnosi zabrana izvođenja radova, a u članku 5. određeno je razdoblje kalendarske godine (15. lipnja do 15. rujna) u kojem se radovi ne mogu izvoditi. U članku 5. dalje je propisano: *Iznimno, načelnik može, na obrazloženi zahtjev investitora ili izvođača, a uz suglasnost susjeda (vlasnici ili korisnici građevina koje neposredno graniče s česticom na kojoj se radovi izvode, uvažavajući vlasnike ili korisnike građevina neposredno sa suprotne strane prometnice), odobriti izvođenje građevina, odnosno radova i u razdoblju zabrane izvođenja građevina, odnosno radova.*

Međutim, budući da ZoG regulaciju predmetne materije daje u ovlast isključivo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave, Sud nalazi nezakonitom odredbu općeg akta kojom je načelniku dana mogućnost odlučivanja u pojedinačnim slučajevima o građevinama i radovima koji se mogu izvoditi u razdoblju trajanja privremene zabrane radova. Naime, time je suštinski predstavničko tijelo bez valjane zakonske osnove svoju ovlast prenijelo na izvršno tijelo, što nije dopušteno.

U članku 6. Odluke određeno je vrijeme zabrane izvođenja radova, a u članku 7. je propisano: *Do dana zabrane izvođenja građevinskih radova u smislu članka 5. i 6. ove Odluke investitori koji su radi izvođenja građevinskih radova zauzeli javnu površinu, dužni su istu osloboditi od svih stvari i vratiti u prijašnje stanje.* Suprotno tome, članak 132. stavak 2. točka 3. ZoG-a navodi kako se odluka predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave ne odnosi na građenje građevina odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

U članku 8. određuju se slučajevi u kojima se: *U području, razdoblju i vremenu utvrđenom člancima 4., 5. i 6. Odluke iznimno, uz prethodnu suglasnost Općinskog načelnika Općine Ližnjan - Lisignano, mogu izvoditi građevinski radovi u slijedećim slučajevima: hitni radovi na popravcima objekata i uređenju komunalne i ostale infrastrukture kojima se sprečavaju posljedice po život i zdravlje ljudi, kao i veća oštećenja na nekretninama; nužni radovi na popravcima građevina kada zbog oštećenja postoji opasnost po život i zdravlje ljudi; radovi koji se izvode u javnom interesu, a čiji je investitor Općina Ližnjan - Lisignano, ustanova ili trgovačko društvo u potpunom vlasništvu ili suvlasništvu Općine Ližnjan - Lisignano; te radovi za koje izdana suglasnost Načelnika sukladno članku 5. ove Odluke.*

U odnosu na posljednje navedenu odredbu Odluke valja reći da je dužnost održavanja građevine i poduzimanja hitnih mjera za otklanjanje opasnosti propisana kao obveza vlasnika građevine odredbom članka 150. ZoG-a, a nije obuhvaćena za ovaj upravni spor mjerodavnom odredbom članka 132. ZoG-a. Mogućnost izvođenja radova u javnom interesu čiji je investitor jedinica lokalne samouprave nije predviđena kogentnom odredbom članka 132. stavak 2. ZoG-a kao iznimka na koju se ne odnosi privremena zabrana izvođenja radova pa je prema ocjeni Suda i u ovom dijelu predstavničko tijelo prekoračilo Zakonom dane ovlasti. O nedostatku zakonske osnove za propisivanje mogućnosti izvođenja radova uz prethodnu suglasnost načelnika Sud se očitovao kako je naprijed navedeno pa iz istih razloga i u ovom dijelu Odluku ocjenjuje nezakonitom.

S obzirom na nezakonitost većeg dijela odredbi Odluke Sud je ukinuo Odluku u cijelosti pa, kao posljedicu naprijed nađenih nezakonitosti, i daljnje odredbe koje se odnose na nadzor provedbe Odluke i prekršajne sankcije propisane u slučaju postupanja protivno odredbama Odluke. U odnosu

na prekršajne odredbe Sud nalazi potrebnim istaknuti kako Glava 10. ZoG-a sadrži detaljne prekršajne odredbe: propisani su prekršaji zbog povreda tog Zakona (pa i odredbe članka 132. ZoG-a), osobe odgovorne za pojedini prekršaj, određena su zakonska bića prekršaja te su propisane sankcije za počinitelje prekršaja.

Zbog svega navedenog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a Odluku ukinuo u cijelosti, a na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 28. veljače 2017.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.