

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

Poslovni broj: Usoz-99/17-4

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, Ane Berlengi Fellner, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 28. studenoga 2017.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se odredbe članka 2. stavka 2.; članka 3. u dijelu koji glasi „svake godine“ i članka 4. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone Općine Medulin („Službene novine Općine Medulin“, broj 4/17.).

Obrazloženje

Udruženje obrtnika P., C. g. podnijelo je ovom Sudu obavijest na temelju odredbe članka 83. stavka 2. („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS) radi pokretanja po službenoj dužnosti postupka ocjene zakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone Općine Medulin („Službene novine Općine Medulin“, broj 4/17., dalje: Odluka). Smatra kako Odluka nije suglasna s odredbom članka 132. Zakona o gradnji („Narodne novine“ 153/13., dalje: ZoG) jer je zabrana izvođenja radova određena na svim vrstama građevina i na cijelom području općine, u ukupnom trajanju od gotovo 4 mjeseca godišnje (točnije 3 mjeseca i 26 dana). Ukazuje kako su na taj način poduzetnici koji obavljaju zemljane radove i grade konstrukcije građevina, potpuno onemogućeni obavljati bilo kakvu djelatnost i ostvarivati prihode čak trećinu godine, dok obveze prema radnicima, državi, ugovorene obveze i egzistencijalne potrebe imaju cijele godine. Smatra kako bi ovakvo postupanje jedinice lokalne samouprave većinu građevinskih poduzetnika odvelo u stečaj. Navodi kako je intencija odredbe članka 132. ZoG-a ograničavanje najbučnijih građevinskih radova u najfrekventnijim i najosjetljivijim turističkim zonama i na velikim građevinama, a ne apsolutna zabrana na cijelom području općine i na svim vrstama građevina. Poziva se na odredbe Ustava Republike Hrvatske kojima se jamči poduzetnička

sloboda i jednak položaj na tržištu te pravo na rad i slobodu rada, koji se samo iznimno mogu ograničiti (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša, zdravlja ljudi). Smatra kako se apsolutnom zabranom određene vrste građevinskih djelatnosti grubo vrijeđa jednakost poduzetnika koji obavljaju građevinsku djelatnost u odnosu na poduzetnike koji obavljaju turističko-ugostiteljsku djelatnost, za što nema ustavnog temelja. Ističe kako odredbu članka 132. ZoG-a treba tumačiti na način da je potrebno odrediti područja na kojima se ograničavaju građevinski radovi kao i vrste građevina na koje se to odnosi, kako bi se ravnopravno uvažili interesi i potrebe obiju djelatnosti. Predlažu Sudu da pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke po službenoj dužnosti.

Donositelj akta, Općinsko vijeće Općine Medulin, nije Sudu dostavilo očitovanje na navode obavijesti iako je uredno pozvan dopisom od 12. rujna 2017.

Postupajući po obavijesti građana, čijim navodima Sud nije vezan, Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti odredbi članka 2. stavka 2., dijela članka 3. i članka 4. Odluke.

Odredbe Odluke na koje se odnosi obavijest i odredbe u odnosu na koje je Sud pokrenuo postupak po službenoj dužnosti glase:

#### *Članak 1.*

*Ovom se Odlukom privremeno zabranjuje izvođenje građevinskih radova koji se odnose na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije građevine svih vrsta građevina, godišnje kalendarsko razdoblje i vrijeme u kojem se zabranjuje izvođenje građevinskih radova.*

#### *Članak 2.*

*Po građevinskim radovima koji se u smislu ove Odluke zabranjuju, smatraju se svi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije svih vrsta građevina:*

*-zemljani radovi na gradilištu koji se obavljaju uz upotrebu teške građevinske mehanizacije,  
- radovi na izgradnji konstrukcije građevine - izrada temelja, zidova, betoniranje, izrada međukatne konstrukcije i krovne konstrukcije.*

*Zabrana radova ne odnosi se:*

*- na građevine za koje je utvrđen interes RH,  
- uklanjanje građevine na temelju rješenja građevinske inspekcije ili odluke drugog tijela državne vlasti.*

#### *Članak 3.*

*Na cijelom području Općine Medulin izvođenje građevinskih radova zabranjuje se svake godine:*

- u razdoblju od 1. lipnja do 15. rujna u vremenu od 00,00 do 24,00,*
- dva dana prije, na dan blagdana Uskrsa i Duhova te dva dana nakon navedenih blagdana, te*
- na dan blagdana 01. svibnja.*

#### *Članak 4.*

*Na područjima, u razdoblju i vremenu izvođenja radova utvrđenim u člancima 1. - 3. ove Odluke iznimno se mogu izvoditi radovi iz članka 2. ove Odluke, temeljem pisanog odobrenja načelnika, ako se radi o:*

- radovima koje kao hitne intervencije izvode komunalna društva u okviru svoje komunalne djelatnosti;*
- radovima od značaja za turizam i gospodarstvo, odnosno o većim projektima od*

*posebnog interesa za Općinu Medulin.*

*Zahtjev za obavljanjem radova iz stavka 1. alineje 2. ovog članka investitor, odnosno izvođač radova mora podnijeti najkasnije 15 dana prije dana na koji se zahtjev odnosi.*

Odluka je donesena na temelju odredbe članka 132. ZoG-a koji u stavku 1. propisuje da 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.

Odredbom članka 132. stavka 2. ZoG-a propisano je da se odluka iz stavka 1. tog članka ne odnosi 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.

S obzirom na navedenu mjerodavnu odredbu materijalnog prava Sud nalazi nezakonitim članak 2. stavak 2. Odluke u kojem se navode građevine na koje se ne odnosi zabrana radova, jer je tom odredbom propušteno navesti građevine odnosno radove navedene u članku 132. stavku 2. točki 3. ZoG-a. S tim u vezi Sud ističe 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.

Nadalje, nezakonit je dio odredbe članka 3. Odluke koji glasi „svake godine“, budući da je njime određena zabrana radova svake godine, što je izričito suprotno naprijed navedenoj odredbi članka 132. stavka 1. ZoG-a koji je jedinici lokalne samouprave dao ovlaštenje na donošenje odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova samo za razdoblje iduće kalendarske godine. Međutim Sud ne nalazi nezakonitosti odredbe članka 3. u dijelu kojim su određena razdoblja zabrane izvođenja radova u tijeku turističke sezone te uoči, na dan i neposredno poslije određenih blagdana. Ovo stoga što je jedinica lokalne samouprave ovlaštena odabrati razdoblje na koje će se odnositi zabrana izvođenja radova te navedenim odabirom razdoblja, a s obzirom na značenje turističke sezone i blagdana, prema ocjeni ovoga suda nije povrijedila zakon.

Odredbu članka 4. Odluke Sud nalazi nezakonitom iz razloga što ZoG regulaciju predmetne materije daje u ovlast isključivo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Stoga je nezakonita odredba općeg akta kojom je načelniku općine dana mogućnost odlučivanja u pojedinačnim slučajevima o građevinama i radovima koji se mogu izvoditi u razdoblju trajanja privremene zabrane radova, jer je time suštinski predstavničko tijelo bez valjane zakonske osnove svoju ovlast prenijelo na izvršno tijelo. Uz to, radovi na koje se odnosi odredba članka 4. nisu predviđeni naprijed navedenom kongentnom odredbom članka 132. stavka 2. ZoG-a kao iznimke na koje se ne odnosi privremena zabrana izvođenja radova.

Sud nalazi neosnovanim navode iz obavijesti kako je Odluka nezakonita u dijelu kojim se propisana zabrana izvođenja radova odnosi na sve građevine. To stoga što iz naprijed navedene odredbe članka 132. stavka 1. ZoG-a proizlazi kako je jedinica lokalne samouprave općim aktom ovlaštena odabrati građevine na koje će se zabrana odnositi pri čemu nema zakonske zapreke da se takva zabrana odnosi na sve vrste građevina (osim onih navedenih u odredbi članka 132. stavka 2.

ZoG-a).

Prigovore o ustavnosti Odluke ovaj sud nije nadležan ocijeniti.

Slijedom naprijed izloženog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo u izreci presude navedene odredbe Odluke, a na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a ukinute odredbe prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 28. studenoga 2017.

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