

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 Dijane Vidović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Senke Orlić Zanininović i Biserke Kalauz, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu Ž. l. u. C., C., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2020.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani i ograničenju građevinskih radova za vrijeme turističke sezone Grada Crikvenice (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 39/14.).

Obrazloženje

Podnositelj je podnio obavijest, sukladno odredbi članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("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 i ograničenju građevinskih radova za vrijeme turističke sezone, koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Crikvenice na sjednici održanoj 18. prosinca 2014., klasa: 363-01/14-01/508, urbroj: 2107/01-06/3-14-5, objavljene u Službenim novinama Primorsko-goranske županije, broj 39/14. – dalje: Odluka.

Budući da je uz obavijest priložio pojedinačnu odluku, rješenje Grada C., Upravnog odjela za komunalni sustav i zaštitu okoliša, Odsjeka za komunalni sustav, klasa: UP/I-363-02/20-01, urbroj: 2107/01-06/08-20-2 od 25. lipnja 2020., kojim mu se naređuje da po zaprimanju rješenja obustavi izvođenje radova na pobrojanim česticama k.o. C., radi se o zahtjevu iz odredbe članka 83. stavka 1. ZUS-a.

Smatra da Odluka nije u suglasnosti s odredbom članka 132. Zakona o gradnji („Narodne novine“ 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19.) – dalje: ZoG, jer je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, u propisanom postupku, ovlašteno odrediti vrste građevina, područje i vrijeme kada se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine. Odlukom je zabrana određena na svim vrstama građevina i na cijelom području Grada u trajanju od tri mjeseca, pri čemu se nije vodilo računa o odredbi stavka 2. članka 132. ZoG-a. Iz navedenih razloga osporava odredbu članka 6. Odluke te smatra da ta odredba treba sadržavati i iznimke od zabrane izvođenja radova propisane ZoG-om. Smatra nezakonitim i prenošenje ovlasti gradonačelniku da odlučuje o pojedinačnim slučajevima kada se radovi mogu izvoditi i u vrijeme zabrane jer se radi o ovlastima predstavničkog tijela koje moraju

biti propisane Odlukom. Također, osporava zakonitost odredbe članka 8. Odluke kojom su propisane prekršajne sankcije, jer ZoG detaljno regulira bića prekršaja, odgovorne osobe i propisuje sankcije. Ističe da se Odluka mogla odnositi samo na godinu u kojoj je donesena, a ne i na slijedeće godine, sve do danas. Dalje navodi da kao investitor izvodi radove na dogradnji luke otvorene za javni promet, županijskog značaja, koji radovi su od interesa i za Republiku Hrvatsku jer se sufinanciraju u sklopu EU projekta iz sredstava EU i izvode na pomorskom dobru za koje je odredbom članka 3. stavka 1. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11., 56/16. i 98/19.) utvrđeno da je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njenu osobitu zaštitu. Očituje se i na ograničavanje poduzetničke slobode, nejednak položaj na tržištu u odnosu na turističko-ugostiteljsku djelatnost te ograničavanje prava na rad i slobodu rada. Predlaže sudu da Odluku ukine. Također predlaže donošenje rješenja o obustavi primjene Odluke.

Sud je, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. ZUS-a, dostavio obavijest donositelju Odluke na očitovanje.

Donositelj Odluke u očitovanju navodi da je Odluka na snazi i nikad nije mijenjana. Citira odredbu članka 132. ZoG-a ta smatra da je njen cilj da se unaprijed za pojedinu godinu zna koji građevinski radovi i u kojem razdoblju se ne mogu izvoditi. S obzirom da je C. turistička destinacija, u vrijeme glavne turističke sezone građevinski radovi onemogućuju ili ometaju turističku djelatnost i opravdano ih je zabraniti. Smatra da Odluka treba biti ista za svaku godinu jer se zna vrijeme glavne turističke sezone i izvođači radova se mogu na vrijeme organizirati. Navodi da je isto riješeno i u drugim gradovima, primjerice O., da je Odluka zdravorazumska i Grad nema potrebe svake godine donositi novu, jednaku odluku. Predlaže da se zahtjev odbije.

Osporena Odluka glasi:

„Članak 1.

Ovom Odlukom određuju se vrste građevina, na određenim područjima Grada Crikvenice, razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojemu se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine.

Članak 2.

Ovom Odlukom obuhvaćene su sve vrste građevina.

Članak 3.

Ovom Odlukom privremeno se zabranjuje izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevina.

Izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine obuhvaćenih ovom Odlukom zabranjuju se bez obzira na način izvođenja (strojno, ručno).

Članak 4.

Privremena zabrana izvođenja radova odnosi se na kompletno područje Grada Crikvenice.

Članak 5.

Izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine ograničava se u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna tekuće godine.

Na područjima iz članka 4. ove odluke i u razdoblju iz stavka 1. ovog članka, izvođenje zemljanih radova i radova na konstrukciji građevine zabranjuje se od 00,00 do 24,00 sata.

Članak 6.

Gradonačelnik Grada Crikvenice može zaključkom odobriti izvođenje zemljanih radova i radova na konstrukciji građevine u navedenom vremenskom razdoblju u slijedećim slučajevima:

- ako se radi o objektima koji su značajni za turizam i gospodarstvo, o objektima infrastrukture i objektima javnog sadržaja;
- ako se radi o potrebi izvođenja radova s ciljem zaštite postojećeg stanja građevine i sprečavanja nastanka većih šteta.

Članak 7.

Nadzor nad provedbom ove Odluke obavljaju komunalni redari.

Članak 8.

Prilikom izricanja kazni radi sprečavanja daljnjeg izvođenja radova, koji se ovom Odlukom ograničavaju, primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o gradnji, Zakona o građevinskoj inspekciji i Prekršajnog zakona.

Članak 9.

Danom stupanja na snagu ove Odluke prestaje važiti Odluka o zabrani i ograničenju građevinskih radova za vrijeme turističke sezone (Službene novine Primorsko-goranske županije broj 14/04, 21/08, 40/09 i 18/12.).

Članak 10.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u Službenim novinama Primorsko-goranske županije, a primjenjuje se od 1. siječnja 2015.“

Odredbom članka 132. ZoG-a propisano je 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 kojemu se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine (stavak 1.). Odluka iz stavka 1. ovoga članka 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; 3. građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu (stavak 2.).

S obzirom na citiranu mjerodavnu zakonsku odredbu sud je ocijenio da je Odluka nezakonita jer je donesena na neodređeno vrijeme, što je protivno 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, dakle za jednu kalendarsku godinu.

Slijedom toga, a imajući u vidu da je Odluka donesena 2014. godine i vrijedila je za iduću, 2015. godinu, u vrijeme ocjene, kao i u vrijeme po isteku godine za koju je donesena, Odluka je nezakonita. Pritom se napominje da akt kojim se regulira predmetna materija ne mora svake godine imati isti sadržaj, kako pogrešno navodi donositelj. Smisao donošenja akta svake godine je i u tome da se iznađu modaliteti po kojima se mogu zadovoljiti potrebe turističkog sektora, ali i potrebe planirane građevinske djelatnosti iz odredbe stavka 2. članka 132. ZoG-a.

Sud nalazi potrebnim napomenuti da pravilno podnositelj prigovara da odredba članka 6. Odluke, nije u skladu s navedenom zakonskom odredbom. Naime, ZoG regulaciju predmetne materije daje u ovlast isključivo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave, pa se stoga nije mogla dati u mjerodavnost gradonačelniku 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.

S obzirom na način rješavanja ove stvari, sud nije posebno rješavao o prijedlogu za obustavu primjene Odluke.

Slijedom izloženog, Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo Odluku, koja na temelju odredbe članka 86. stavka 4. ZUS-a, prestaje važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu, 28. listopada 2020.

Predsjednica vijeća
Dijana Vidović, v.r.