



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

Poslovni broj: Usoz-20/22-9

## 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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić Babić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu prijedloga Udruge, P., kojeg zastupa Odvjetničko društvo P. & P. j.t.d. iz P., na sjednici vijeća održanoj 5. srpnja 2022.

#### p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova u 2022. Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije" broj 27/21.).

#### Obrazloženje

1. Udruge, P., podnijela je ovome Sudu obavijest o nezakonitosti Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova u 2022. Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije" broj 27/21. – dalje: Odluka) u smislu članka 83. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16.-odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21. – u daljnjem tekstu: ZUS).
2. Podnositelj smatra da je osporavana Odluka u nesuglasju s člancima 132. i 167. stavkom 5. točkom 8. Zakona o gradnji („Narodne novine“ 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19. - u daljnjem tekstu: ZoG). Obrazlažući prijedlog podnositelj u bitnome ističe da se zabrana izvođenja građevinskih radova odnosi na sve građevine, da se zabrana odnosi na cijelo područje jedinice lokalne samouprave, razdoblje zabrane se ne poklapa sa turističkom sezonom, a vrijeme zabrane nije određeno na primjer od 9 sati pa do 13 sati već od 00 sati pa do 24 sata što je doista apsurdno. Na taj je način de facto potpuno onemogućeno izvođenje građevinskih radova. Navodi da jedinice lokalne samouprave zlorabe članak 132. ZoG-a pri čijem je donošenju intencija zakonodavca bila da se zabrane samo zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine, a ne svi radovi i to samo na nekom, uskom određenom području, a ne na cijelom području općine ili grada, za neko kratko razdoblje, a ne tijekom cijele turističke sezone i samo određeno vrijeme u danu, a ne cijeli dan. Posljedice regulacije zabrane građevinskih radova na način kao u osporavanoj

Odluci vrlo su ozbiljne za građevinare i obrtnike koji zbog toga imaju zastoj u poslovanju tri do četiri mjeseca. Detaljno opisuje negativne posljedice Odluke koje nastupaju ne samo za poduzetnike u građevinarstvu već i za jedinicu lokalne samouprave. Isto tako navodi da osim što je Odlukom na nezakoniti način tumačen članak 132. ZoG-a Općina Fažana također na pogrešan način u članku 3. Odluke odlučila o načinu prekršajnog kažnjavanja. Naime, člankom 167. stavkom 5. točkom 8. ZoG-a je na nedvosmislen način zakonodavac regulirao prekršajne odredbe prekršitelja zakonskih normi iz članka 132. ZoG-a no Općina Fažana, usprkos tome, Odlukom se odlučuje da će prekršitelja kažnjavati temeljem podzakonskog akta Napatka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji, a tim su Napatkom („Narodne novine“ 23/18.) novčane kazne znatno rigidnije (čak 240.000,00 kn) od onih iz članka 167. stavka 5. točke 8. ZoG-a. Poziva se na presudu ovoga Suda poslovni broj: Usoz-79/21-6 od 29. studenog 2021. kojom je ukinuta Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2021. godini Općine Medulin ("Službene novine Općine Medulin" 11/20.), a koja prema mišljenju podnositelja, na vrlo sličan način uređuje zabranu građevinskih radova kao i Odluka koja je osporena u ovom predmetu. Napominje da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske inicirao postupak ocjene ustavnosti članaka 132. i 167. ZoG-a. Predlaže ukidanje cijele osporavane Odluke.

3. Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o prijedlogu.

4. U očitovanju donositelj ističe da se Odluka odnosi samo na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije, određena je vrsta građevina, i to sve građevine, točno je određeno razdoblje i vrijeme te područje na kojem je izvođenje predmetnih radova zabranjeno od 15. lipnja do 15. rujna 2022. godine na području Općine Fažana. Smatra da je Odluka u skladu sa ZoG-om i da je životna te održava stav gotovo svih žitelja Općine F. Navodi da je Općina F. po površini mala općina i u apsolutno svakom njezinom dijelu odvija se turistička aktivnost u periodu i dužem od onog koji je obuhvaćen predmetnom Odlukom. Navodi da je upravo zato i opravdana odluka da se oni radovi koje emitiraju najviše štetnih emisija zemljani i oni na izgradnji konstrukcije ne mogu obavljati u vrhuncu turističke sezone od koje Općina F. i značajan dio stanovnika općine ostvaruju nezanemarive prihode. Na kraju ističe da je Odluka u njezinom uvodnim odredbama donesena temeljem Zakona o gradnji stoga je neovisno o tome što je u samoj Odluci određeno sankcioniranje sukladno aktu koji nije na snazi. Smatra da je Općina Fažana ovlaštena vršiti sankcioniranje sukladno pozitivnim propisima koji su na snazi u ovom slučaju Zakon o gradnji. Predlaže da Visoki upravni sud odbije prijedlog predlagatelja u cijelosti.

5. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Fažana na sjednici održanoj dana 23. studenog 2021. na temelju članka 132. ZoG-a i članka 39. Statuta Općine Fažana ("Službene novine Istarske županije" 10/13.). Odluka je objavljena u Službenim novinama Istarske županije broj 27/21 od 30. studenog 2021. Odlukom je zabranjeno izvođenje građevinskih radova na području Općine Fažana (zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije svih vrsta građevine) u 2022. godini.

6. Osporavana Odluka glasi:

Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova u 2022. godini.

Članak 1.

Ovom Odlukom se uređuje privremena zabrana izvođenja građevinskih radova na području Općine Fažana (zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije svih vrsta građevina) u 2022. godini, utvrđuju iznimke zbog kojih se u pojedinim slučajevima mogu izvoditi građevinski radovi i nadzor.

## Članak 2.

Na cijelom području Općine Fažana zabranjeno je izvođenje građevinskih radova koji se odnose na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije svih vrsta građevina u periodu od 15. 6. 2022. do 15. 9. 2022. godine.

Zabrana radova ne odnosi se:

- na građevine, odnosno radove za čije je građenje odnosno izvođenje utvrđen interes Republike Hrvatske;
- na uklanjanje građevina na temelju rješenja građevinske inspekcije ili odluke drugog tijela državne vlasti.

## Članak 3.

Nadzor nad provedbom ove Odluke provodi komunalno redarstvo sukladno odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ 153/13.).

Novčana kazna za investitora odnosno vlasnika građevine koji izvodi građevinske radove u razdoblju iz članka 2. ove Odluke određena je Napatkom o novčanim kaznama koju izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ 23/18.).

## Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od objave u Službenim novinama Istarske županije.

7. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavan je članak 132. ZoG-a kojim je jedinicama lokalne samouprave dana ovlast privremene zabrane izvođenja radova na njihovom području.

8. Članak 132. stavak 1. ZoG-a propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, po prethodno pribavljenom mišljenju turističke zajednice općine, odnosno grada, može odlukom za određene vrste građevine, na određenim područjima, odrediti razdoblje iduće kalendarske godine i vrijeme u kojem se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine. Stavkom 2. navedenog članka ZoG-a propisano je da se odluka iz stavka 1. ovog 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, 3. građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

9. Iz navedenih odredaba ZoG-a razvidno je da je zakonodavac dao predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave ovlast propisivanja privremene zabrane izvođenja građevinskih radova. Već iz navedenog slijedi zaključak da jedinica lokalne samouprave tu ovlast može, ali ne mora iskoristiti. Člankom 132. ZoG-a određene su granice i ovlasti predstavničkog tijela i jedinice lokalne samouprave koje granice jedinici lokalne samouprave nije dopušteno prijeći. Iz

stavka 1. članka 132. ZoG-a proizlazi da se ta zabrana može odnositi na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije građevine, određene vrste građevina, na određenim područjima, u određenom razdoblju kalendarske godine, u određenom vremenskom razdoblju. Pored navedenih ograničenja zakonodavac je propisao još neka koja su sadržana u stavku 2. članku 132. ZoG-a a prema kojoj odredbi se odluka jedinice lokalne samouprave o zabrani radova ne odnosi na građenje, odnosno radove za čije je građenje odnosno izvođenje utvrđen interes Republike Hrvatske, uklanjanje građevina na temelju rješenja građevinske inspekcije ili odluke drugog tijela državne vlasti, građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

10. Promatrajući mjerodavne odredbe članka 132. ZoG-a pojedinačno te kao cjelinu valja zaključiti da je zakonodavac uveo mogućnost zabrane izvođenja građevinskih radova kao iznimku od pravila koje načelno dopušta izvođenje građevinskih radova.

11. Analizirajući osporavanu Odluku u svijetlu ovlasti iz članka 132. stavak 1. ZoG-a Sud nalazi da je donositelj osporavane odluke prekoračio ovlasti dobivene člankom 132. stavkom 1. ZoG-a.

12. Osporavana Odluka zabranjuje zemljane i radove na izgradnji konstrukcije građevine, što je u skladu s ovlasti jedinice lokalne samouprave iz članka 132. stavak 1. ZoG-a.

13. Sud nadalje ocjenjuje da donositelj Odluke propisavši (2021. godine) zabranu građevinskih radova u razdoblju od 15. lipnja 2022. do 15. rujna 2022. nije prekoračio zakonom dobivene ovlasti jer je člankom 132. stavkom 1. ZoG-a jedinicama lokalne samouprave dana ovlast odrediti razdoblje iduće kalendarske godine u kojem se ne mogu izvoditi određene vrste građevinskih radova.

14. Međutim, propisavši zabranu naprijed navedenih radova na svim vrstama građevina na cijelom području Općine F. donositelj osporavanog općeg akta prekoračio je zakonom dobivene ovlasti zbog čega Sud osporavanu odluku ocjenjuje nezakonitom. Osporavana Odluka koja u članku 2. stavku 1. propisuje zabranu radova na svim vrstama građevina i članku 1. Odluke zabranu na području cijele Općine Fažana nije suglasna sa stavkom 1. člankom 132. ZoG-a.

15. Sud smatra nesuglasnim sa zakonom i članak 3. stavak 1. i 2. Odluke koji propisuju da nadzor nad provedbom odluke koje provodi komunalno redarstvo sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ 153/13.) te kojim je propisano da je novčana kazna za investitore odnosno vlasnike građevine koji izvode građevinske radove određena Naputkom o novčanim kaznama koje izriče komunalni redar u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ 23/18.). Ovo stoga što je Zakon o građevinskoj inspekciji na temelju kojeg je donesen Naputak Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari prestao važiti, slijedom čega ne važi ni sam Naputak. Isto tako što navedena zakonska odredba članka 167. stavak 5. točka 8. ZoG-a propisuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 do 50.000,00 kn kazniti za prekršaj pravna osoba u svojstvu izvođača ako gradi protivno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave iz članka 132. stavak 1. ZoG-a. U konkretnom slučaju propisano je da će se novčanom kaznom kazniti investitor odnosno vlasnik građevine koji izvodi građevinske radove u spornom razdoblju i to novčanim kaznom koja je određena Naputkom, koji više nije na snazi.

16. Budući da osporavana Odluka ne može pravno opstati bez odredbe o vrsti građevina na koje se zabrana odnosi te području na koje se zabrana odnosi, Sud je na temelju članka 86. stavak 3. ZUS-a ukinuo cijelu Odluku.

U Zagrebu 5. srpnja 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
Ljiljana Karlovčan-Đurović