



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

Poslovni broj: Usoz-22/22-6

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Blanše Turić, članica vijeća te sudske savjetnice Martine Barić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti u povodu obavijesti Udruge g. i i. I., P., koju zastupaju opunomoćenici, odvjetnici iz Odvjetničkog društva P. & P. j.t.d., P., na sjednici vijeća održanoj 23. svibnja 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova tijekom turističke sezone u 2022. godini Grada Vodnjana – Dignano („Službene novine Grada Vodnjana – Dignano“, 16/21.).

Obrazloženje

1. Udruga g. i i. I., P., podnijela je ovom Sudu obavijest o nezakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova tijekom turističke sezone u 2022. godini Grada Vodnjana – Dignano („Službene novine Grada Vodnjana – Dignano“, 16/21.; u daljnjem tekstu: Odluka) u smislu članka članka 83. stavka 2. 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 nesuglasna 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 bitnom ističe da se zabrana izvođenja građevinskih radova odnosi na sve građevine, da područja zabrane nisu pojedinačno određena, već se zabrana odnosi na cijelo područje jedinice lokalne samouprave, razdoblje zabrane se ne poklapa s turističkom sezonom, a vrijeme zabrane nije određeno npr. od 9,00 do 13,00 sati, već od 0,00 do 24,00 sati. Na taj je način *de facto* potpuno onemogućeno izvođenje građevinskih radova. Pored toga 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, usko 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 od gotovo tri mjeseca. Detaljno opisuje negativne posljedice Odluke koje nastupaju, ne samo za poduzetnike u građevinarstvu, već i za jedinicu lokalne samouprave. Nadalje ističe da je članak 6. Odluke u nesuglasju s člankom 167. stavkom 5. točkom 8. ZoG-a. Ističe da je Grad Vodnjan – Dignano člankom 6. osporavane Odluke propisao da će se prekršitelji kažnjavati na temelju Naputka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja („Narodne novine“, 23/18.) novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“, 153/13.) koji nije na snazi. Poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-79/21-6 od 29. studenoga 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 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 osporavane Odluke.

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

3.1. U očitovanju o prijedlogu donositelj općeg akta opisuje postupak donošenja osporavane Odluke, ističući da se pri donošenju Odluke vodilo računa o potrebama i zahtjevima iznajmljivača, ali i investitora i građevinara. Odlukom je uspostavljena zabrana građevinskih radova u znatno kraćem razdoblju od onoga što je predložila Turistička zajednica Grada V. – D. Zabrana se ne proteže na cijelo područje Grada, jer je od zabrane isključena Poslovna zona V. – S., Poslovna zona – G. i poslovni park T. Navodi da su Odlukom predviđeni iznimni slučajevi kada se mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevina u tijeku turističke sezone. Mišljenja je da osporavanom Odlukom Grad Vodnjana – Dignano nije prekoračio ovlasti iz članka 132. ZoG-a. Člankom 4. Odluke iskorišteno je zakonsko pravo određivanja vrste građevina na koje se odnosi zabrana. Zabranom je onemogućen manji dio građevinskih radova na točno određenom području. Osporavana je Odluka donesena na temelju detaljne analize, kako gospodarskog stanja, tako i stanja u prostoru uz primjenu načela razmjernosti. Donositelj općeg akta napominje da izvođenje radova teškom mehanizacijom koja stvara buku nedvojbeno narušava uvjete za normalno odvijanje turističke djelatnosti odnosno razvoja destinacije u smjeru obiteljskog turizma koji promovira autohtone vrijednosti lokalnog područja. Podnositeljeve prigovore u vezi s prekršajnim postupcima donositelj općeg akta smatra bez utjecaja u konkretnom slučaju. Navodi da na temelju osporavane Odluke nije donesen nijedan prekršajni nalog. Podredno ističe da eventualna manjkavost pojedinih odredaba općeg akta (fakultativne prirode u odnosu na zakonom propisani sadržaj akta) ne dovodi do nezakonitosti cijelog akta. Eventualne pogreške pri

izvršavanju obveze vođenja prekršajnih postupaka za prekršaje propisane odlukama jedinica lokalne samouprave utječu samo na zakonitost pojedinačnih odluka. Predlaže odbijanje prijedloga.

4. Oспорavanu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Vodnjana – Dignano na sjednici održanoj 27. prosinca 2021. na temelju članka 132. ZoG-a i članka 34. Statuta Grada Vodnjana-Dignano (“Službene novine Grada Vodnjana-Dignano”, 2/09., 2/10., 2/13., 2/18. i 2/21.) po prethodno pribavljenom mišljenju Turističke zajednice Grada Vodnjana-Dignano. Odluka je objavljena u „Službenim novinama Grada Vodnjana – Dignano“ 16/21. od 28. prosinca 2021.

5. Odlukom je zabranjeno izvođenje građevinskih radova na području Grada Vodnjana-Dignano za vrijeme trajanja turističke sezone, odnosno određene su vrste radova, razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojemu se ograničava i privremeno zabranjuje izvođenje građevinskih radova (članak 1.).

6. Oспорavana Odluka glasi:

Odluka o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova tijekom turističke sezone u 2022. godini

Članak 1.

(1) Ovom Odlukom zabranjuje se izvođenje građevinskih radova na području Grada Vodnjana-Dignano za vrijeme trajanja turističke sezone, odnosno određuju se vrste radova, razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojemu se ograničava i privremeno zabranjuje izvođenje građevinskih radova.

Članak 2.

(1) Pod građevinskim radovima u smislu ove Odluke smatraju se svi građevinski radovi koji se odnose na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije svih vrsta građevina.

Članak 3.

(1) Na području Grada Vodnjana-Dignano ne smiju se izvoditi građevinski radovi iz članka 2. ove Odluke, u razdoblju od 01. srpnja do 31. kolovoza 2022. godine u vremenu od 00,00 do 24,00 sata.

(2) Izvođenje građevinskih radova iz članka 2. ove Odluke zabranjeno je u svim naseljima na području Grada Vodnjana-Dignano, osim u Poslovnoj zoni Vodnjan Sjever, Poslovnoj zoni Galižana i Poslovnom parku Tison.

Članak 4.

(1) Iznimno od odredbi članka 1., 2. i 3. ove Odluke, građevinski radovi iz članka 2. ove Odluke, mogu se izvoditi u slijedećim slučajevima:

- građenje objekata za koje je odlukom Vlade RH ili posebnim zakonom utvrđen interes Republike Hrvatske,*
- izvođenje radova na uklanjanju građevina na temelju inspekcijskog rješenja ili odluke drugog državnog tijela državne vlasti,*
- građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.*

Članak 5.

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

Članak 6.

Fizičkoj i pravnoj osobi koja postupa protivno zabrani iz članka 2. stavka 1., u razdoblju iz članka 3. ove Odluke izreći će se novčana kazna sukladno Naputku Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari („Narodne novine“, broj 23/18) u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji.

Članak 7.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave, a objavljuje se u „Službenim novinama Grada Vodnjan-Dignano.“

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. ZoG-a propisuje:

„Članak 132.

(1) 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.

(2) 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.“

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 navedenoga slijedi zaključak da jedinica lokalne samouprave tu ovlast može, ali ne mora iskoristiti. Člankom 132. ZoG-a određene su granice ovlasti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, koje granice jedinici lokalne samouprave nije dopušteno prijeći. Iz stavka 1. članka 132. ZoG-a proizlazi da se 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.

10. Pored navedenih ograničenja, zakonodavac je propisao još neka koja su sadržana u stavku 2. članka 132. ZoG-a, a prema kojoj odredbi se odluka jedinice lokalne samouprave o zabrani radova ne odnosi na:

- građevine, 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.

11. 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.

12. Analizirajući osporavanu Odluku u svjetlu ovlasti iz članka 132. stavka 1. ZoG-a, Sud nalazi da je donositelj osporavane Odluke prekoračio ovlasti dobivene člankom 132. stavkom 1. ZoG-a.

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

14. Pored toga, valja istaknuti da Sud ne nalazi nezakonitosti Odluke u dijelu koji se odnosi na područje na koje se odnosi zabrana. Naime, zabrana je ograničena na dio Grada Vodnjana – Dignano (članak 3. stavak 2. Odluke), tj. ne proteže se na područje cijelog Grada, što bi bilo u nesuglasju sa ZoG-om.

15. Sud, nadalje, ocjenjuje da donositelj Odluke, propisavši (2021. godine) zabranu građevinskih radova u razdoblju od 1. srpnja do 31. kolovoza 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 kojemu se ne mogu izvoditi određene vrste građevinskih radova.

16. Međutim, propisavši zabranu naprijed navedenih radova na svim vrstama građevina, donositelj osporavanog općeg akta prekoračio je zakonom dobivene ovlasti zbog čega Sud osporavanu Odluku ocjenjuje nezakonitom. Na navedenu ocjenu ne utječe činjenica što je donositelj općeg akta u članak 4. Odluke inkorporirao stavak 2. članka 132. ZoG-a koji propisuje iznimke od zabrane građevinskih radova. Osporavana Odluka, koja u članku 2. propisuje zabranu radova na svim vrstama građevina nesuglasna je sa stavkom 1. članka 132. ZoG-a.

17. Sud smatra nesuglasnim sa zakonom i članak 6. osporavane Odluke koji propisuje sankcioniranje fizičkih i pravnih osoba koje postupaju protivno zabrani iz članka 2. stavka 1. Odluke na način koji nije u skladu s člankom 167. stavkom 5. točkom 8. ZoG-a. Navedena zakonska odredba propisuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 do 50.000,00 kuna kazniti za prekršaj pravna osoba u svojstvu izvođača ako gradi protivno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave iz članka 132. stavka 1. ZoG-a. Pored toga, valja reći da je Zakon o građevinskoj inspekciji na temelju kojega je donesen Naputak Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari prestao važiti, slijedom čega ne važi ni sam Naputak.

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

U Zagrebu 23. svibnja 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan