



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

Poslovni broj: Usoz-23/22-8

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 ovoga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Ljiljane Karlovčan-Đurović i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu prijedloga Udruge, P., koju zastupaju opunomoćenici, odvjetnici iz Odvjetničkog društva 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 građevinskih radova na području Općine Svetvinčenat za 2022. godinu ("Službene novine Općine Svetvinčenat", broj: 11/2021.).

Obrazloženje

1. Udruga podnijela je ovom Sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova na području Općine Svetvinčenat za 2022. godinu Općine Svetvinčenat ("Službene novine Općine Svetvinčenat", broj: 11/2021.) od 21. prosinca 2021. sa člankom 132. i člankom 167. stavak 5. točka 8. Zakona o gradnji ("Narodne novine", broj: 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19.).

2. Podnositelj smatra da Općina Svetvinčenat previše ekstenzivno tumači odredbe članka 132. i članka 167. stavka 5. točke 8. Zakona o gradnji, te da ih je u Odluku integrirala na nezakonit način. Obrazlažući prijedlog, u kojem citira navedene odredbe Zakona, navodi da se osporavanom Odlukom uopće ne određuju vrste građevina, već se zabrane odnose na sve građevine, da područja zabrane nisu pojedinačno određena, već se radi o zabranama za cjelokupni teritorij jedinice lokalne samouprave, da se razdoblje zabrane u pravilu poklapa sa cijelom turističkom sezonom, a vrijeme

zabrane je određeno od 0,00 do 24,00 sati, čime je mogućnost obavljanja građevinskih radova de facto u potpunosti onemogućena. Smatra da, s obzirom da Zakonom o gradnji nisu jasno definirane vrste građevina, rokovi niti područje primjene zabrane izvođenja radova, jedinice lokalne samouprave zlorabe članak 132. navedenog Zakona, jer je intencija zakonodavca bila da se zabrani izvođenje jedino zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine te da se zabrana odredi iznimno, tj. na nekom usko određenom području općine ili grada, za neko kratko razdoblje (a ne za cijelu turističku sezonu) i samo na određeno vrijeme u danu (a ne na cijeli dan u trajanju od 24 sata). Ističe da su posljedice regulacije zabrane građevinskih radova, na način kako je to određeno osporavanom Odlukom, vrlo ozbiljne za građevinare i obrtnike, koji zbog takve zabrane radova imaju zastoj u poslovanju od gotovo tri puna mjeseca. Detaljno opisuje negativne posljedice primjene Odluke koje će nastati ne samo za građevinske tvrtke i njihove radnike, već i za samu jedinicu lokalne samouprave radi manjeg broja izdanih građevinskih dozvola i plaćanja komunalnog doprinosa (koji čini znatan udio u strukturi gradskog proračuna), kao i investitore koji najviše grade nove kuće za odmor i adaptiraju stanove u apartmane, a koji su upravo budući iznajmljivači zbog kojih se sporna Odluka i donosi. Navodi nadalje da je Općina Svetvinčenat suprotno odredbi članka 167. stavka 5. točke 8. Zakona o gradnji, osporavanom Odlukom u članku 6. odlučila da će prekršitelje zakonskih normi iz članka 132. Zakona o gradnji kažnjavati temeljem podzakonskog akta i to Napatka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", broj: 23/18.), a kojim Napatkom su propisane znatno rigidnije novčane kazne (čak do 240.000,00 kn) od onih iz navedenog članka. Poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-79/21-6 od 29. studenog 2021., koja je u bitnim elementima slična osporavanoj Odluci. Napominje da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti odredbi članka 132. i članka 167. Zakona o gradnji sa Ustavom Republike Hrvatske. Predlaže da ovaj Sud pobijanu Odluku ukine.

3. U očitovanju na prijedlog donositelj općeg akta navodi da je u svezi donošenja osporavane Odluke postupio po odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13. i 85/15.) na način da je u razdoblju od 15. studenog do 1. prosinca 2021. provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u svezi prijedloga donošenja Odluke, tijekom kojeg nisu zaprimljeni niti evidentirani bilo kakvi prijedlozi, primjedbe ili drugi podnesci. Ističe da je nacrt navedene Odluke objavljen i na službenim internetskim stranicama Općine Svetvinčenat 12. studenog 2021., a da je prije donošenja Odluke pribavljeno pozitivno mišljenje Turističke zajednice Općine S. Osporava tvrdnju podnositelja prijedloga da se zabrana odnosi na cijelo područje Općine, kao u odluci Općine M. na koju se u prijedlogu poziva, jer se zabrana odnosi na naselja i građevinska područja uz naselja, a ona su samo manji dio cijelog područja Općine S. Nadalje ističe da nisu zabranjeni svi radovi, već samo zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine koji se izvode uz upotrebu građevinskog stroja sa pneumatskim čekićem, dakle da su jasno opisani radovi koji se ograničavaju.

Također smatra da je smisao Zakona i bio da se radovi ograniče za vrijeme ljetne turističke sezone, zbog čega je i propisana obveza traženja mišljenja turističke zajednice, upravo zbog turizma kao jedne od glavnih ekonomskih grana Republike Hrvatske. Navodi da se gotovo svi građevinski radovi izvode upravo na izgradnji novih turističkih kapaciteta, te da turizam u ruralnom području, kao što je Općina Svetvinčenat zahtijeva miran obiteljski odmor, te je kao takav prepoznatljiv i interesantan za ulaganje, iz kojeg interesa proizlazi i velika potražnja za građevinskim radovima. Iz sadržaja očitovanja proizlazi da donositelj predlaže odbijanje prijedloga.

4. Oспорavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Svetvinčenat 21. prosinca 2021. na temelju članka 132. Zakona o gradnji i članka 32. Statuta Općine Svetvinčenat ("Službene novine Općine Svetvinčenat", broj: 2/13. i 2/21.), a po prethodno pribavljenom mišljenju Turističke zajednice Općine Svetvinčenat.

5. Predmetna Odluka glasi:

ODLUKA

o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova na području Općine Svetvinčenat za 2022. godinu

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Ovom Odlukom privremeno se zabranjuje izvođenje građevinskih radova, odnosno određuju vrste radova, vrste građevina, područje, razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojem se privremeno zabranjuje izvođenje građevinskih radova, utvrđuju razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima mogu izvoditi građevinski radovi te provođenje nadzora.

II. VRSTE RADOVA KOJI SE PRIVREMENO ZABRANJUJU I GRAĐEVINE NA KOJE SE ZABRANA ODNOSI

Članak 2.

Građevinski radovi koji se u smislu ove Odluke zabranjuju smatraju se zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine koji se izvode uz upotrebu teške građevinske mehanizacije i to građevinskog stroja (bagera i sl.) sa pneumatskim čekićem.

III. PODRUČJA ZABRANE IZVOĐENJA GRAĐEVINSKIH RADOVA

Članak 3.

Područje privremene zabrane izvođenja građevinskih radova su sva naselja i građevinska područja uz naselja koja administrativno pripadaju Općini Svetvinčenat.

IV. KALENDARSKO RAZDOBLJE I VRIJEME TRAJANJA ZABRANE

Članak 4.

Razdoblje kalendarske godine na koje se primjenjuje zabrana izvođenja radova iz članka 2. ove Odluke je od 15. lipnja do 15. rujna 2021. u vremenu od 00:00 do 24:00 sata.

V. IZUZECI OD PRIVREMENE ZABRANE IZVOĐENJA GRAĐEVINSKIH RADOVA

Članak 5.

Zabrana iz ove Odluke 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. ostale radove koji se ne izvode uz upotrebu teške građevinske mehanizacije, a pogotovo unutarnji građevinski i obrtnički radovi, koji se mogu obavljati isključivo u vremenu od 10:00 do 18:00 sati,*
- 4. hitne radove na popravcima objekata i uređaja komunalne i ostale infrastrukture koji se javljaju nenadano i kojima se sprječava nastanak posljedica opasnih za život i zdravlje ljudi kao i veća oštećenja nekretnine,*
- 5. nužne radove na popravcima građevina kod kojih zbog nenadano nastalih oštećenja postoji opasnost za život i zdravlje ljudi te u svrhu sprječavanja daljnje štete na istima.*

VI. NADZOR NAD PROVEDBOM ODLUKE

Članak 6.

Nadzor nad primjenom ove Odluke provode komunalni redari Općine Svetvinčenat.

U obavljanju nadzora komunalni redar postupa sukladno odgovarajućim odredbama važećeg Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", broj: 153/13.) i Napatka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", broj: 23/18.).

Članak 7.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Službenim novinama Općine Svetvinčenat".

6. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavan je članak 132. Zakona o gradnji. Prema navedenoj odredbi Zakona, predstavničko tijelo jedinica 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.).

7. Odredbom stavka 2. citiranog članka Zakona propisano je da se odluka iz stavka 1. ovoga članka ne odnosi 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 i građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

8. Iz citiranih odredaba Zakona o gradnji razvidno je da je zakonodavac dao predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave ovlast propisivanja privremene zabrane izvođenja građevinskih radova na njihovom području. Iz navedenoga slijedi zaključak da jedinica lokalne samouprave tu ovlast može, ali ne mora iskoristiti. Člankom 132. Zakona određene su granice ovlasti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, koje granice nije dopušteno prijeći, s time da je zakonodavac u stavku 2. toga članka Zakona propisao još neka ograničenja, odnosno radove izvođenje kojih predstavničko tijelo ne može zabraniti.

9. Promatrajući mjerodavne odredbe članka 132. Zakona o gradnji 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.

10. Oспорavana Odluka zabranjuje zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije građevine, opisane u članku 2. Odluke, što je u skladu s ovlasti jedinice lokalne samouprave iz citiranog članka 132. stavka 1. Zakona o gradnji.

11. Također, donositelj Odluke, propisavši zabranu izvođenja radova iz članka 2. Odluke u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna 2022. (pogrešno u članku 4. napisano 2021. godina) nije prekoračio zakonom dobivene ovlasti, jer sukladno članku 132. stavku 1. Zakona o gradnji jedinice lokalne samouprave mogu odrediti razdoblje iduće kalendarske godine u kojemu se ne mogu izvoditi određene vrste građevinskih radova.

12. Međutim, propisivanjem zabrane naprijed navedenih radova bez navođenja određene vrste građevina na koje se ta zabrana odnosi, iz čega proizlazi da se radi o svim vrstama građevina, kao i u svim naseljima i građevinskim područjima uz naselja, donositelj osporavanog općeg akta prekoračio je zakonom dobivene ovlasti, zbog čega Sud osporavanu odluku ocjenjuje nezakonitom.

13. Naime, smisao odredbe članka 132. Zakona o gradnji nije u zabrani svih građevinskih radova, na cijelom području jedinice lokalne samouprave i za sve građevine. Imajući u vidu građevinske radove iz članka 2. Odluke, odnosno način na koji su propisani radovi koji se ne smiju privremeno izvoditi u tijeku turističke sezone, ovaj Sud nalazi da se zabrana izvođenja radova odnosi na radove koji su po naravi stvari vezani uz građevinsko područje, dok iz članka 3. Odluke proizlazi da je zabranom obuhvaćeno cijelo područje na kojem je dopuštena gradnja, te područja zabrane izvođenja građevinskih radova nisu točno određena sukladno odredbi stavka 1. toga članka Zakona. Na ocjenu ovoga Suda ne utječe činjenica što je donositelj općeg akta u članku 5. Odluke, osim inkorporiranog stavka 2. članka 132. toga Zakona, propisao i dodatna ograničenja, odnosno radove na koje se zabrana ne odnosi.

14. Sud smatra nesuglasnim sa zakonom i članak 6. stavak 2. osporavane Odluke, koji propisuje postupanje komunalnih redara u obavljanju nadzora sukladno odredbama Naputka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji, jer isti nije u skladu s člankom 167. stavkom 5. točkom 8. Zakona o gradnji. Navedenom odredbom propisano je 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. stavka 1. ovoga Zakona. Pored toga, valja reći da je Zakon o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", broj: 153/13.), na temelju kojeg je donesen navedeni Naputak, prestao važiti, slijedom čega ne važi niti sam Naputak.

15. Budući da osporavana Odluka ne može pravno opstati bez odredbi o vrsti građevina na koje se zabrana odnosi i točnog određivanja područja privremene zabrane izvođenja radova, Sud je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a Odluku ukinuo u cijelosti.

U Zagrebu, 5. srpnja 2022.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić