



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

Poslovni broj: Usoz-17/2022-9
(surj. Usoz-104/2022-12)

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan Đurović i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga Udruge I., P./P.₁, koju zatupaju odvjetnici Odvjetničkog društva P.&P. j.t.d., P./P.₁ i grupe građana E. S., M., M. M., M., F. B., M., G. J., P.₂, V. L., P.₂ i M. T., B., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2022.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021 i 10/2021).

Obrazloženje

1. Prijedlog Udruge I. za ocjenu zakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2020) je sukladno odredbi članka 113. Sudskog poslovnika ("Narodne novine", broj 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 29/17., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20., 147/20., 70/21., 99/21., 145/21., 23/22.) spojen s prijedlogom grupe građana koja pobija zakonitost iste odluke, kao i Odluke o izmjeni i dopuni odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini, objavljene u Službenim novinama Općine Medulin, broj 10/2021.

2. Odluku o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021. i Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 10/2021) predlagatelji pobijaju kao nezakonitu jer se zabrana građevinskih radova odnosi na cijelo područje općine M. i na sve vrste građevina, što je suprotno odredbi članka 132. i 167. stavak 5. točka 8. Zakona o gradnji ("Narodne novine", broj 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, dalje ZoG), a odredbe kojima se regulira kažnjavanje su utemeljene na Naputku Ministarstva

graditeljstva i prostornog uređenja koji više nije na snazi, a što izmjenom i dopunom odluke nije ispravljeno, a osim toga, izmjene i dopune odluke su stupile na snagu 7. siječnja 2022., iako je Odluku o privremenoj zabrani građevinskih radova trebalo donijeti u prethodnoj godini za slijedeću godinu. Predlažu Odluku ukinuti.

3. U odgovoru na zahtjev donositelj akta pojašnjava da je Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021.) izmijenjena Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini, (Službene novine Općine Medulin, broj 10/2021, dalje: Odluka o izmjenama) te je tom novom Odlukom uklonjena nezakonitost prethodne u pogledu obima građevinskih radova i područja na kojima se zabranjuje. Ističu da je Odluka o izmjenama usklađena s odredbom članka 132. ZoG-a i na snazi je. U odnosu na prigovor o primjeni prekršajnih kazni navode da je Naputak o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari ("Narodne novine", broj 23/2018) na pravnoj snazi pa je netočna tvrdnja da je odredba članka 5. stavka 2. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2020.) utemeljena na nevažećem podzakonskom aktu. Također se u očitovanju na prijedlog ističe da je Odluka o izmjenama donesena u prethodnoj godini za slijedeću jer je donesena 30. prosinca 2021. za 2022. godinu. Predlažu prijedloge odbiti kao neosnovane.

4. Prijedlozi su osnovani.

5. Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini, (Službene novine Općine Medulin, broj 10/2021, dalje: Odluka o izmjenama), koja je donesena 30. prosinca 2021.g. za 2022. godinu, u cijelosti je izmijenjena odredba članka 1. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2020), koja nije usklađena s odredbom članka 132. ZoG-a, jer se privremena zabrana izvođenja građevinskih radova odnosila na cijelo područje općine M. i sve vrste građevina (članak 1. i članak 4.), što nije zakonito, a na što je Općina Medulin već bila upozorena presudom ovog suda, poslovni broj Usoz-79/21-6 od 29. studenoga 2021. godine, kojom je ukinuta Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2021. godini.

6. Naime, prema odredbi članka 132. ZoG-a 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. Odluka iz stavka 1. ovoga članka ZoG-a 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 i na građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu. Smisao ove odredbe zakona nije u zabrani svih građevinskih radova, na cijelom području jedinice lokalne samouprave i za sve vrste građevina, već odredba omogućuje jedinici lokalne samouprave da zabrani izvođenje zakonom određenih građevinskih radova tijekom turističke sezone, uz suglasnost turističke zajednice. Prema tome, odlukom o privremenoj zabrani gradnje iz članka 132. stavka 1. ZoG-a, jedinica lokalne samouprave treba odrediti na koja se područja odnosi zabrana, vrijeme zabrane i vrstu građevina na koje se zabrana odnosi i to u smislu članka 4.

ZoG-a, koji građevine i radove na tim građevinama razvrstava s obzirom na zahtjevnost postupaka u vezi s gradnjom.

7. Općina Medulin je po ovlaštenom donositelju, Općinskom vijeću, a na temelju članka 132. ZoG-a i članka 13. Statuta Općine Medulin (Službene novine Općine Medulin br. 2/13, 2/18, 8/18, 2/20, 1/21) na 7. sjednici održanoj dana 30. prosinca 2021. godine, donijela Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 10/2021) i u članku 1. te Odluke u cijelosti izmijenila odredbe članaka 1. i 4. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini, (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021) na način da je, u suglasju s odredbom članka 132. ZoG-a, propisala da privremeno zabranjuje izvođenje građevinskih radova koji se odnose na zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcije građevine za određene vrste građevina na određenom području Općine M. za vrijeme trajanja turističke sezone te odredila vrijeme i kalendarsko razdoblje u 2022. godini za koje vrijedi privremena zabrana izvođenja radova, građevinski radovi čije izvođenje je dopušteno te nadzor nad provođenjem odluke. Odlukom o izmjenama je zabranjeno izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine opisanih u članku 2. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin broj 9/21) u svim zonama na području Općine M., uz izuzetak područja - zona koje su definirane Prostornim planom uređenja Općine Medulin (PPUO Medulin - "Službene novine Općine Medulin" br.: 02/07., 05/11., 08/16. i pročišćeni tekst 08/18., 8/21.) kao zone obuhvata: UPU zone poslovne namjene P.3, UPU zone gospodarske proizvodne namjene Š., UPU V., UPU zone gospodarske proizvodne namjene M. j., UPU gospodarske proizvodne namjene K. – B., UPU zone komunalno servisne namjene P.4, DPU zona male privrede M., UPU zona zabavnog centra i letjelišta C., a zabrana izvođenja građevinskih radova odnosi se na gradnju građevina iz skupina 2 a, 2 b. 3 a i 3b određenih člankom 4. ZoG-a, dok se u zonama na koje se ne odnosi zabrana izvođenja zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine dozvoljava gradnja građevina svih skupina (1., 2 a, 2 b, 3 a i 3 b. određenih člankom 4. ZoG-a).

8. Odlukom o izmjenama zabranjuje se izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine u vremenskom razdoblju: na dan 1. svibnja 2022. godine, dva dana prije, na dan blagdana Uskrsa i Duhova, te dva dana nakon navedenih blagdana te, u razdoblju od 1. lipnja do 15. rujna 2022. godine, sve navedeno, u vremenu od 00,00 do 24,00 sata.

9. Odredbom članka 3. Odluke o izmjenama određeno je da ostale odredbe Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021) ostaju neizmijenjene.

10. Predlagatelji tvrde da nije zakonita odredba članka 5. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova za vrijeme turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021) koja glasi:

"Članak 5.

(1) Nadzor nad provedbom ove Odluke provode komunalni redari Općine Medulin sukladno odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji (Narodne novine broj 153/13).

(2) Fizičkoj i pravnoj osobi koja postupa protivno zabrani iz članka 2. ove odluke u vremenskom razdoblju iz članka 4. Odluke izreći će se novčana kazna sukladno važećem Napatku Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji."

11. Ovaj prigovor predlagatelja je osnovan jer je Naputak o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari ("Narodne novine", broj 23/2018), donesen temeljem Zakona o građevinskoj inspekciji, koji više nije na snazi pošto je stavljen izvan snage Zakonom o državnom inspektoratu ("Narodne novine", broj 115/18, 117/21) pa odredba članka 5. Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin, broj 9/2021) nije u skladu sa zakonom.

12. Osnovan je i prigovor da Odluka o izmjenama nije donesena pravodobno. Naime, odredbom članka 132. ZoG-a propisano je pravo predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da svojom odlukom odredi vrijeme i razdoblje iduće kalendarske godine u kojem se, za određene vrste građevina, na određenim područjima, ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine. Takvu odluku predstavničko tijelo treba donijeti u prethodnoj za iduću godinu pa, iako je Odluka o izmjenama objavljena 30. prosinca 2021. godine, ona je stupila na snagu tek 7. siječnja 2022. godine. Obzirom na to da se propis smatra donesenim tek kad stupi na snagu to, u konkretnom slučaju, znači da Odluka o izmjenama nije donesena u skladu s člankom 132. ZoG-a, što je čini nezakonitom u cijelosti.

13. Kako, pak Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova tijekom turističke sezone u 2022. godini (Službene novine Općine Medulin broj 9/21) sadrži nezakonitosti navedene u točki 5. ove presude, a iz razloga navedenih u točki 12. ove presude, nije zakonito izmijenjena, valjalo je primjenom odredbe članka 86. 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), odlučiti kao u izreci ove presude.

14. Ova odluka će se, sukladno odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a, objaviti u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 26. rujna 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Senka Orlić-Zaninović