



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

Poslovni broj: Usoz-19/22-9

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 Blanše Turić, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu prijedloga Udruge I., P., kojeg zastupa Odvjetničko društvo P. & P. j.t.d. iz P., radi ocjene zakonitosti općeg akta, 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. Općine Marčana ("Službene novine Općine Marčana" broj 12/21.).

Obrazloženje

1. Udruga I. podnijela je ovom Sudu obavijest o nezakonnosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova u 2022. godine Općine Marčana ("Službene novine Općine Marčana" broj 12/21. – 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). Podnositelj smatra da je osporavana odluka u nesuglasju s člancima 132. i 167. stavak 5. točkom 8. Zakona o gradnji („Narodne novine“ 153/12., 20/17., 39/19. i 125/19. – u daljnjem tekstu: ZoG). Podnositelj smatra da su osporenim Odlukom znatno prekoračene odredbe članka 132. i članka 167. stavak 5. točka 8. ZoG-a previše ekstenzivnim tumačenjem tih članaka i integriranjem tih članaka u Odluku na nezakonit način. Naime, spornim zakonskim člancima dozvoljava se jedinici lokalne samouprave da odlukom ograniči nečiji rad, međutim, Općina Marčana nije jasno definirana vrste građevina, rokove ni područje primjene zabrane obavljanja radova. Formulacija određene vrste građevina, određena područja i razdoblje iduće kalendarske godine i vrijeme dovodi do toga da je Općina Marčana prema mišljenju podnositelja u praksi donijela odluku kojom zabranjuje zemljane radove i radove na izgradnji konstrukcijskih građevina za gotovo sve vrste objekata na gotovo cijelom području Općine Marčana u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna 2022. godine. Osim što Odlukom na nezakoniti način tumači članak 132. ZoG-a, Općina Marčana u

članku 5. navodi da će nadzor nad provođenjem osporavane Odluke sukladno ovlastima iz Zakona o građevinskoj inspekciji provodi komunalni redar Općine Marčana. Međutim, navedeni Zakon stavljen je van snage. Odlukom nisu propisane nikakve prekršajne odredbe već samo tko provodi nadzor, a predlagatelj smatra da su radi pravne sigurnosti trebali navesti upravo one koje propisuje članak 167. stavak 5. točka 8. Zakona o gradnji. Ovakvo postoji opravdana bojazan da Općina Marčana namjerava kao i sve ostale jedinice lokalne samouprave na pulskom području implementirati prekršajne odredbe iz Naputka Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja novčanim kaznama koje izriču komunalni redari u provedbi Zakona o građevinskoj inspekciji. Poziva se na odluku ovoga Suda broj: Usoz-79/21 od 29. studenog 2021. kojom je sud u cijelosti ukinuo sličnu odluku Općine Medulin. Napominje da je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske inicirao postupak ocjene ustavnosti članka 132. i 167. ZOG-a. Predlaže ukidanje cijele osporavane Odluke.

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

3. U očitovanju Općinsko vijeće Općine Marčana navelo je da je sporna Odluka na snazi. Navodi da osporenom Odlukom nije proširivana primjena odredbe članka 132. ZoG-a već je nasuprot tome kroz navedenu Odluku u članku 2. o zabrani izvođenja navedenih vrsta radova istaknuto da su isključene pojedine vrste građevina, u članku 4. stavak 2. je na području treće zone zabrana izvođenja radova utvrđena samo za pojedine vrste zemljanih radova te su u članku 4. stavcima 3. do 5. određeni i drugi izuzeci od zabrane izvođenja radova tijekom turističke sezone. Nadalje ističe da od tri utvrđene zone zabrane izvođenja radova određene člankom 3. osporene Odluke, prve dvije odnose se isključivo na građevinsko područje i prostor 100 metara zračne linije od tih građevinskih područja, dok treća obuhvaća građevinska područja koja nisu navedena u prve dvije zone i prostor izvan prve i druge zone udaljen 200 metara zračne linije od granice tih zona. Dakle, prostor udaljen između 100 i 200 metara od tih građevinskih područja. Stoga, podnositelj ističe da se zabrana izvođenja radova ne odnosi na cijelo područje Općine M. već samo na određena područja. Ističe da Zakon o građevinskoj inspekciji nije stavljen van snage kako navodi predlagatelj već su se samo stupanjem na snagu Zakona o Državnom inspektoratu na obavljanje poslova građevinskih inspektora prestale primjenjivati odredbe Zakona o građevinskoj inspekciji. Ističe da je odredba članka 5. osporene Odluke sukladna s odredbom članka 2. stavak 4. i 58. Zakona o građevinskoj inspekciji. Navodi da se prekršajne odredbe članka 167. ZoG-a odnose na izvođače radova, a prekršajne odredbe iz Zakona o građevinskoj inspekciji i Naputka o novčanim kaznama koje izriču komunalni redari („Narodne novine“ 23/18.) odnose se na investitora. Jedinice lokalne samouprave u provedbi navedenih Zakona nisu ovlaštene propisivati neke svoje prekršajne kazne.

4. Sukladno odredbi članka 6. ZUS-a očitovanje donositelja dostavljeno je podnositelju.

5. U svom očitovanju podnositelj ističe da iako je Općina Marčana taksativno odredila vrstu građevina, područje, razdoblje i vrijeme u kojem se ne mogu izvoditi građevinski radovi u svojoj Odluci u članku 2. točka 5. ipak je de facto uključila zabranu izvođenja radova na sve vrste građevine i to zato što je točkom 5. navela da se predmetna Odluka odnosi na sve ostale nespomenute građevine.

6. Ističe da je ovaj Sud dana 23. svibnja 2022. u istovrsnom predmetu poslovni broj: Usoz-22/22, a kojom je odlučeno kako se ukida Odluka o privremenoj zabrani izvođenja građevinskih radova tijekom turističke sezone u 2022. godini na području

Grada Vodnjana – Dignano, u točki 16. obrazloženja naveo da je podnositelj općeg akta prekoračio zakonom dodijeljene mu ovlasti zbog čega sud osporenu odluku ocjenjuje nezakonitom i to iz razloga što se osporavanom odlukom propisuje zabrana radova na svim vrstama građevina, a što je nesuglasno sa stavkom 1. člankom 132. ZoG-a. Ponovno ističe da Zakon o građevinskoj inspekciji, na temelju kojeg je donesen Naputak Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koju izriču komunalni redari, više nije važeći pa slijedom čega ne važi i sam Naputak. Predlaže da se u cijelosti ukine osporavana Odluka.

7. Osporena Odluka donesena je na temelju članka 132. ZoG-a i članka 36. točke 2. Statuta Općine Marčana ("Službene novine Općine Marčana" broj 7/09., 2/13., 4/13.-pročišćeni tekst i 3/21.) po prethodno pribavljenom pozitivnom mišljenju Skupštine turističke zajednice Općine Marčana od 13. prosinca 2021. godine na sjednici Općinskog vijeća Općine Marčana održane dana 22. prosinca 2021 godine. Sporne odredbe osporene Odluke glase:

Članak 1.

Ovom se Odlukom za određene vrste građevina na određenim područjima, određuje razdoblje 2022. godine i vrijeme u kojem se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije građevine.

Članak 2.

Ova se Odluka odnosi na izvođenje zemljanih radova i radovi na izgradnji konstrukcije građevine za sljedeće vrste građevina prema nacionalnoj klasifikaciji vrsta građevina:

- zgrade osim školskih zgrada, bolnica i ostalih zgrada za zdravstvenu zaštitu, sportskih dvorana i zgrada koje su povijesni ili zaštićeni spomenici,
- prometnu infrastrukturu osim nerazvrstanih cesta,
- cjevovode, komunikacijske i električne vodove, osim vodovoda,
- složene industrijske građevine,
- ostale nespomenute građevine.

Članak 5.

Nadzor nad provođenjem ove Odluke sukladno ovlastima iz Zakona o građevinskoj inspekciji provodi komunalni redar Općine Marčana.

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

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 građevina, 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 građevine, odnosno radove za čije je građenje, odnosno izvođenje utvrđen interes Republike Hrvatske. 2. Uklanjanje građevina na temelju rješenja građevinske inspekcije ili odluka 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. Iz navedenog slijedi zaključak da jedinica lokalne samouprave tu ovlast može, ali i 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 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 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 načelo dopušta izvođenje građevinskih radova.

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

12. Naime, osporavana Odluka zabranjuje zemljane i radove na izgradnji konstrukcije građevina što je u skladu s ovlasti jedinice lokalne samouprave iz članka 132. stavak 1. ZoG-a. Sud nadalje ocjenjuje da donositelj Odluke propisavši 2021. godine zabranu građevinskih radova u razdoblju za 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 određeni građevinski radovi. Međutim, propisavši zabranu naprijed navedenih radova u članku 2. stavku 1. taksativno navedenim građevinama te u nastavku na ostalim nespomenutim građevinama donositelj osporavanog općeg akta propisivanjem "ostale nespomenute građevine" u članku 2. stavku 1. alineji 5. Odluke u stvari je propisao zabranu radova na svim vrstama građevine. Stoga osporavana Odluka koja u članku 2. stavku 1. alineja 5. propisuje zabranu radova na svim nespomenutim građevinama iz članka 2. Odluke nije suglasna sa stavkom 1. člankom 132. ZoG-a.

13. Sud također smatra nesuglasnim sa zakonom i članak 5. koji propisuje nadzor nad provedbom odluke koju provodi komunalni redar sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji. Ovo stoga što je Zakon o građevinskoj inspekciji na temelju kojeg je donesen Naputak Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o novčanim kaznama koji izriču komunalni redari prestao važiti, slijedom čega ne važi ni sam Naputak.

14. Kako osporena Odluka ne može opstati bez odredbe o vrsti građevina na koje se zabrana odnosi Sud je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuto cijelu Odluku.

U Zagrebu 26. rujna 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ljiljana Karlovčan-Đurović