



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

Poslovni broj: Usoz-21/22-7

## 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 postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu prijedloga Udruge I., P., koju zastupa odvjetničko društvo P. & P. j.t.d. iz P., 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 na području Općine Ližnjan – Lisignano, Općine Ližnjan – Lisignano ("Službene novine Općine Ližnjan – Lisignano", broj: 12/21.).

#### Obrazloženje

1. Udruga I., P., podnijela je ovom Sudu obavijesti o nezakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova u 2022. Općine Ližnjan Službene novine Općine Ližnjan, 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. – dalje: 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. – dalje: ZoG). Obrazlažući prijedlog podnositelj u bitnom ističe da se zabrana izvođenja građevinskih radova odnosi na sve građevine, da se zabrana odnosi na cijelo područje jedinice lokalne samouprave, razdoblje zabrane ne poklapa se sa turističkom sezonom, a vrijeme zabrane nije određeno npr. od 9h do 13h, već od 0:00, pa do 24h, što je doista apsurdno. Navodi da je na taj način potpuno onemogućeno izvođenje bilo kakvih građevinskih radova. Ističe 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 samoodređeno 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 zastoje 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 nezakonit način tumačen članka 132. ZoG-a, općina također na pogrešan način u članku 10. Odluke navodi da prekršaji zbog povrede odredaba ove Odluke osobe odgovorne za pojedini prekršaj, određena zakonska bića prekršaja, te sankcije propisani su prekršajnim odredbama Zakona o gradnji, odnosno odgovarajućim odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", 153/13.). Navodi da je člankom 167. stavkom 5. točkom 8. ZoG-a na nedvosmislen način zakonodavac regulirao prekršajne odredbe prekršitelja zakonskih normi iz članka 132. ZoG-a, no jedinica lokalne samouprave usprkos tome Odlukom odlučuje da će se primjenjivati odgovarajuće odredbe Zakona o građevinskoj inspekciji, a koji više nije na snazi. 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. 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. Donositelj se nije očitovao.

4. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Ližnjan na sjednici održanoj dana 17. prosinca 2021. na temelju članka 132. stavka 1. Zakona o gradnji ("Narodne novine", 153/13., 20/17., 39/19.) i članka 36. Statuta Općine Ližnjan ("Službene novine Općine Ližnjan", broj: 2/21.), a sukladno s člankom 58. Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", 153/13.) po prethodno pribavljenom mišljenju turističke zajednice Službene novine Općine Ližnjan – Lisignano od 22. studenog 2021. Osporavana Odluka glasi:

Odluka o privremenoj zabrani izvođenja radova na području Općine Ližnjan – Lisignano.

#### Članak 1.

Ovom se odlukom određuje vremensko razdoblje u 2022. u kojem se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukciji građevine za određene vrste građevina, te se propisuju prekršajne sankcije za slučaj izvođenja radova protivno privremenoj zabrani u smislu ove Odluke i određuje se upravno tijelo Općine Ližnjan – Lisignano nadležno za nadzor provedbe ove Odluke.

#### Članka 2.

Pod radovima koji se u smislu ove Odluke zabranjuju, smatraju se svi zemljani radovi, te svi radovi na izgradnji konstruktivnih dijelova građevine.

#### Članak 3.

Privremena zabrana izvođenja radova odnosi se na sva naselja u Općine Ližnjan – Lisignano.

#### Članak 4.

Izvođenje radova zabranjuje se u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna 2022.

#### Članak 5.

Za područje i u razdoblju navedenim u člancima 3. i 4. ove Odluke radovi se, u skladu s člankom 2. Odluke potpuno zabranjuju u trajanju u vremenu od 0:00 do 24h.

#### Članak 6.

Do dana zabrane izvođenja građevinskih radova u smislu članaka 3. i 4. ove Odluke investitori koji su, u tekućoj godini, radi izvođenja građevinskih radova zauzeli javnu površinu, dužni su istu osloboditi od svih stvari i vratiti u prijašnje stanje.

#### Članak 7.

Odredbe ove Odluke ne odnose se na:

- građevine odnosno radove za čije građenje, odnosno izvođenje je 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.

#### Članak 8.

Iznimno Općinsko vijeće Općine Ližnjan – Lisignano može, na prijedlog Načelnika, odobriti izvođenje radova na području, te u razdoblju i vremenu utvrđenim člancima 3., 4. i 5. ove Odluke u sljedećim slučajevima:

- nužnih radova na popravcima građevine kada zbog oštećenja postoji opasnost po život i zdravlje ljudi,
- radove koji se izvode u javnom interesu, a čiji je investitor Općina Ližnjan – Lisignano, ustanova ili trgovačko društvo u potpunom vlasništvu ili suvlasništvu Općine Ližnjan – Lisignano.

#### Članak 9.

Nadzor nad provedbom ove Odluke obavlja komunalno redarstvo Općine Ližnjan – Lisignano. Komunalni redar Općine Ližnjan – Lisignano ovlašten je naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja uz izdavanje potvrde o istom, izdati obavezni prekršajni nalog i predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

#### Članak 10.

Prekršaji zbog povrede odredbi ove Odluke za osobe odgovorne za pojedini prekršaj, određena zakonska bića prekršaja te sankcije propisani su prekršajnim odredbama Zakona o gradnji ("Narodne novine", 153/13., 20/17., 39/19. i 152/19.), odnosno odgovarajućim odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", 153/13.).

#### Članak 11.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenim novinama Općine Ližnjan – Lisignano.

5. 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 jedinica lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju turističke zajednice općine, odnosno grada može odlukom za određene vrste građevina, na određenom području 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 države vlasti,
3. građenje građevina, odnosno izvođenje radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.

6. Iz navedenih odredbama 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 je jedinice lokalne samouprave tu ovlast mogu, ali ne moraju 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 određenom području, u određenom razdoblju kalendarske godine, u određenom vremenskom razdoblju. Pored navedenih ograničenja zakonodavac je propisao još neka koja su sadržana u članku 132. stavku 2. 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.

7. 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.

8. 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.

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

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

11. Međutim, propisavši zabranu naprijed navedenih radova na cijelom području Općine L., donositelj osporavanog općeg akta prekoračio je zakonom dobivene ovlasti, zbog čega je sud osporavanu odluku ocijenio nezakonitom.

12. Osporavana Odluka u članku 3. propisuje privremenu zabranu izvođenja radova koja se odnosi na sva naselja u Općini Ližnjan – Lisignano. Navedeno nije sukladno članku 132. stavku 1. ZoG-a.

13. Sud također smatra nesuglasnim sa zakonom i članak 10. navedene Odluke, koji se poziva na primjenu odgovarajućih odredba Zakona o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", 153/13.).

14. Ovo stoga, što Zakon o građevinskoj inspekciji više nije na snazi, odnosno više se ne primjenjuje nakon stupanja na snagu Zakona o državnom inspektoratu ("Narodne novine", 115/18.).

15. Kako osporavana Odluka ne može pravno opstati bez odredbe o području na koje se zabrana odnosi, sud je na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a ukinuo cijelu odluku.

U Zagrebu 26. rujna 2022.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
Ljiljana Karlovčan-Đurović