



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

Poslovni broj: Usoz-114/23-8

## 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 sudaca toga suda Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić i Ljiljane Karlovčan-Đurović, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, u povodu prijedloga D. P. d.o.o. iz C., i dr., svi zastupani po opunomoćenicima, odvjetnicima u Zajedničkom odvjetničkom uredu P. & P. j.t.d. u P., na sjednici vijeća održanoj 20. srpnja 2023.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelji su ovom Sudu podnijeli prijedlog za ocjenu zakonitosti Odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova („Službene novine Grada Cresa“, 22/22 od 19. prosinca 2022.- dalje Odluka).
2. Podnositelji u bitnome navode da su osporenom Odlukom znatno prekoračene odredbe članka 132. i članka 167. stavka 5. točke 8. Zakona o gradnji („ Narodne novine“, 153/13., 20/17., 39/19. i 126/19.- dalje ZoG) jer je Grad C. previše ekstenzivno tumačio navedene odredbe i integrirao ih u Odluku na nezakonit način. Ističu da se navedenim zakonskim člancima, Gradu C., kao jedinici lokalne samouprave stavlja na dispoziciju da općim aktom ograniči nečiji rad, i to člankom zakona koji je apstraktan tj. kojim nisu jasno definirane vrste građevina, rokovi, ni područja primjene takve zabrane. Navode da se zabrana obavljanja građevinskih radova odnosi na sve građevine i za sva naselja Grada C., a zabrana se poklapa sa cijelom turističkom sezonom, dok vrijeme zabrane nije određeno npr. od 9,00 do 13,00 sati, već je određeno od 00,00 do 24,00 sata. Time je, prema mišljenju donositelja, mogućnost obavljanja građevinskih radova u potpunosti onemogućena. Podnositelji također navode da odredbom članka 132. ZoG-a nije izričito određeno maksimalno razdoblje moguće zabrane pa jedinice lokalne samouprave svake godine mogu povećavati razdoblje zabrane. Nadalje navode da je člankom 132. ZoG-a propisano da se ne mogu izvoditi zemljani radovi i radovi na izgradnji konstrukcije, dok je donositelj u članku 2. osporene Odluke proizvoljno naveo građevinske radove koji se zabranjuju, dakle, ekstenzivnim tumačenjem građevinskih

radova koji se mogu ograničiti, prekoračio je zakonom dobivene ovlasti. Osim toga, donositelj u članku 3. Odluke, ekstenzivno propisuje da su investitori i izvođači koji su zauzeli javnu površinu, dužni istu dovesti u prijašnje stanje do dana stupanja na snagu privremene zabrane izvođenja građevinskih radova, a takve ovlasti zakonodavac nije omogućio člankom 132. ZoG-a. Smatraju da je intencija zakonodavca bila da se zabrana izvođenja zemljanih radova i radova na konstrukciji građevine odredi iznimno, tj. na nekom uskom području, za neko kratko razdoblje, a ne za cijelu turističku sezonu i za cijeli dan u tom razdoblju. Navode da su posljedice takve zabrane ozbiljne ne samo za podnositelje, već i za druga građevinska društva. Ističu da će zbog svega navedenog imati zastoje u svom poslovanju puna tri mjeseca, dok s druge strane nemaju novčanih sredstava kojima bi premostili navedenu situaciju pa će biti primorani otkazati brojne ugovore o radu. Nadalje navode da je donositelj člankom 5. Odluke na pogrešan način odlučio o prekršajnom kažnjavanju, a što se tiče propisane nadzorne ovlasti smatraju da to ne može provoditi komunalno redarstvo Grada C., već Državni inspektorat Republike Hrvatske jer su komunalni redari zaduženi za provođenje odluke o komunalnom redu, a Državni inspektorat za provođenje ZoG-a. Zaključno navode da je ovaj Sud donio niz presuda, poslovni broj: Usoz-17/22, Usoz-20/22, Usoz-21/22, Usoz-22/22 i Usoz-32/22, kojima je ukinuo odluke o privremenoj zabrani. Iz navedenih razloga predlažu da se ukine osporena Odluka.

3. Donositelj, iako pozvan odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.; dalje: ZUS) nije dostavio očitovanje, već je očitovanje dostavio Gradonačelnik.

4. U bitnome navodi da podnositelji u većem dijelu svojih navoda ukazuju na manjkavost odredaba ZoG-a, usprkos činjenici da ocjena ustavnosti nije predmet ovog postupka. Ističe da nisu zabranjene sve vrste radova, upravo suprotno, Odlukom su jasno i detaljno propisane vrste radova na koje se privremena zabrana odnosi pa tako člankom 2. Odluke nisu primjerice obuhvaćeni podopokrivački, soboslikarski, keramički, limarski, stolarski radovi, ručno žbukanje odnosno sve druge vrste radova kojima se ne proizvodi buka i prašina u okolišu. U članku 3. Odluke detaljno su navedene vrste građevina na koje se zabrana odnosi, te zabranom nisu obuhvaćene građevine javne i društvene namjene, sportsko rekreacijske namjene, groblje, zgrade ugostiteljsko turističke namjene, te lučko nautičke namjene. Ističe da su Odlukom jasno i s ciljem ne pretjeranog ograničavanja propisana konkretna naselja i područja, te su izvan zabrane ostala naselja, I., V<sub>1</sub>., V<sub>2</sub>., K., S., H. i G. Također, Odlukom je propisano da se privremeno zabranjuje izvođenje radova samo na građevinskom području pojedinih naselja pa se tako izvan zone privremene zabrane nalaze sva područja koja nisu na građevinskom području, kao što su područja izdvojene namjene. U građevinska područja izdvojene namjene spadaju građevinska područja izdvojene ugostiteljsko-turističke namjene, turistička naselja, kamp-autokamp, građevinsko područje luke nautičkog turizma, sva područja izdvojene sportsko-rekreacijske namjene itd. Navodi da je privremena zabrana propisana za razdoblje koje traje dva mjeseca i petnaest dana, te je Odlukom napravljena razlika u odnosu na uže područje grada, stara jezgra i ostala područja na kojima postoji zabrana, a vrijeme od 00,00 do 24,00 sata propisano je za razdoblje najintenzivnije sezone. Nadalje ističe da se Odluka donosi godinu dana unaprijed pa tako niz godina, te se ne radi o okolnostima nepredvidive prirode kako

to navode podnositelji. U odnosu na navode podnositelja kako se radi o potpuno pogrešnom tumačenju ovlasti komunalnog redara i relevantnih propisa, pojašnjava da je člankom 2. stavkom 4. točkom 5. Zakonom o građevinskoj inspekciji („Narodne novine, 153/13.) propisano da upravno tijelo obavlja poslove nazora u vezi s provedbom odluke o privremenoj zabrani radova koju donosi predstavničko tijelo, dok je odredbom članka 42. propisano da poslove nadzora koje na temelju tog Zakona obavlja upravno tijelo provode komunalni redari koji imaju ovlasti obavljanja nadzora. Nadalje navodi da je točno da članak 132. ZoG-a ne regulira obvezu investitoru da dovede u prijašnje stanje javnu površinu koju je koristio za izvođenje radova, kako je to propisano odredbom članka 3. Odluke, ali smatra da takva regulacija nije zabranjena jedinici lokalne samouprave ili da bi bila protivna članku 132. ZoG-a, jer je notorna činjenica da Grad C. ima ovlast propisati navedenu obvezu za sve koji se koriste javnom površinom. Navedeno je sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu, te je konkretno propisano člankom 11. Odluke o površinama javne namjene Grada C. („Službene novine Primorsko goranske županije, 42/20.) prema kojem korisnik javne površine mora prilikom napuštanja lokacije, istu dovesti u prvobitno stanje, u roku koji odredi Grad, a u protivnom će to učiniti Grad na trošak korisnika. Smatra da je pogrešno pozivanje na presude ovoga suda jer se ne mogu primijeniti na konkretan slučaj. Predlaže da se prijedlog odbije.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Cresa na sjednici održanoj 15. prosinca 2022. na temelju članka 132. ZOG-a i članka 29. Statuta Grada C. („Službene novine Primorsko – goranske županije”, 29/09, 14/13, 5/18, 25/18, 22/20, 8/21 i “Službene novine Grada Cresa”, 3/22).

Osporena Odluka glasi:

#### *Članak 1.*

*Ovom Odlukom privremeno se zabranjuje izvođenje zemljanih radova i radova na konstrukciji građevine (u daljnjem tekstu: građevinski radovi) na građevinskom području pojedinih naselja Grada Cresa i to na području naselja: Cres, Martinšćica, Miholašćica, Valun, Zaglav, Loznati, Orlec, Stivan, Beli Dragozetići, Merag, Porozina, Lubenice, Pernat, Predošćica, Sveti Petar, Vidovići, Zbičina, Filozići, Mali Podol i Vrana, odnosno određuju se vrste radova, područje zabrane, razdoblje kalendarske godine i vrijeme u kojem se privremeno ograničava i zabranjuje izvođenje građevinskih radova te provođenje nadzora.*

#### *Članak 2.*

*Pod građevinskim radovima u smislu ove Odluke smatraju se prethodni i pripremni zemljani radovi (iskopi i dr.), tesarski radovi, armirački radovi, betonski radovi, zidarski radovi, krovopokrivački radovi i ostali građevinski radovi u i oko građevine, a koji se obavljaju uz pomoć radnih strojeva, kompresora, kamiona, građevinskih miješalica, udarnih čekića i sličnih naprava kojima se proizvodi buka i prašina u okolišu.*

#### *Članak 3.*

*Privremeno se zabranjuje izvođenje građevinskih radova iz članka 2. ove Odluke na sljedećim vrstama građevina: građevine stambene namjene, stambenoposlovne namjene, poslovne namjene, gospodarske namjene te infrastrukturne namjene.*

*Izvođenje građevinskih radova zabranjuje se u vremenu od 00.00 do 24.00 sata, na građevinskim područjima naselja iz članka 1. ove Odluke i to:*

- u razdoblju od 20. lipnja do 5. rujna 2023.,*
- 2. siječnja 2023.*

- 25. prosinca. 2023.

*Iznimno od stavka 2. ovog članka, privremeno se zabranjuje izvođenje građevinskih radova u vremenu od 00.00 do 24.00 sata, u razdoblju od 10. lipnja do 15.*

*rujna 2023. u zoni A konzervatorske zaštite naselja Cres, odnosno staroj jezgri naselja Cres.*

*Uz obvezu prestanka izvođenja radova, investitori i izvođači koji su zauzeli javnu površinu, dužni su istu dovesti u prijašnje stanje do dana stupanja na snagu privremene zabrane izvođenja građevinskih radova u smislu stavka 2. i 3. ovog članka.*

#### *Članak 4.*

*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. građenje građevina, odnosno izvođenja radova u godini u kojoj je odluka stupila na snagu.*

#### *Članak 5.*

*Nadzor nad provedbom ove Odluke provodi komunalno redarstvo Grada Cresa. Novčana kazna za izvođača koji izvodi građevinske radove tijekom razdoblja privremene zabrane iz članka 3. ove Odluke, određena je čl. 167. st. 5. i 6. Zakona o gradnji.*

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

*7. Članak 132. ZoG-a propisuje:*

*(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.“*

*8. Iz navedenih odredaba ZoG-a proizlazi 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.

9. 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.

10. Promatrajući mjerodavne odredbe članka 132. ZoG-a pojedinačno, te kao cjelinu, proizlazi da je zakonodavac uveo mogućnost zabrane izvođenja građevinskih radova kao iznimku od pravila koje (načelno) dopušta izvođenje građevinskih radova.

11. Analizirajući osporenu Odluku u odnosu na ovlasti iz članka 132. stavka 1. ZoG-a, Sud nalazi da donositelj osporavane Odluke nije prekoračio ovlasti dobivene člankom 132. stavkom 1. ZoG-a.

12. Osporena 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.

13. Pored toga, valja istaknuti da Sud ne nalazi nezakonitost Odluke u dijelu koji se odnosi na područje na koje se odnosi zabrana. Naime, zabrana je ograničena na područja pojedinih naselja Grada C., kako je to propisano člankom 1. Odluke pa se suprotno navodima podnositelja ne proteže na područje cijelog Grada, što bi bilo u nesuglasju sa ZoG-om.

14. Nadalje, suprotno navodima podnositelja, privremena zabrana izvođenja građevinskih radova nije propisana na svim vrstama građevina, već su u članku 3. Odluke jasno i precizno navedene vrste građevina za koje se zabrana odnosi.

15. Osim toga, Sud ocjenjuje da donositelj Odluke, propisavši u 2023. (zabranu građevinskih radova u razdoblju od 20. lipnja do 5. rujna 2023., te zatim 2. siječnja 2023. i 25. prosinca 2023.) 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. Uz navedeno se ocjenjuje da donositelj nije postupio izvan okvira svojih ovlasti kada je u cilju održavanja javnih površina u članku 3. stavku 4. Odluke propisao obvezu investitorima i izvođačima radova koji su zauzeli javnu površinu da istu dovedu u stanje prije izvođenja radova.

17. Konačno, Sud ne nalazi nezakonitom ni odredbu članka 5. Odluke Naime, propisano novčano kažnjavanje izvođača temelji se na odredbama članka 167. stavka 5. i 6. ZoG-a, kojima je propisano novčano kažnjavanje izvođača (pravne i fizičke osobe) ako grade protivno odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, dok propisana nadzorna ovlast komunalnog redara nad provedbom osporene Odluke proizlazi iz odredbi članka 2. i 42. Zakona o građevinskoj inspekciji.

18. Slijedom svega navedenog osporena Odluka ne može se ocijeniti nezakonitom, dok odluke ovoga Suda na koje se poziva podnositelj nisu primjenjive u konkretnom slučaju jer se ne temelje na istoj činjeničnoj i pravnoj osnovi.

19. Trebalo je stoga odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. ZUS-a, odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 20. srpnja 2023.

Predsjednica vijeća  
Blanša Turić, v.r.