



Poslovni broj: Usoz-4/2025-13

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

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 toga suda Snježane Horvat - Paliska, predsjednice vijeća, Senke Orlić Zaninović, Blanše Turić, Kristine Senjak Krunić i Ljiljane Karlovčan Đurović članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice specijalistice Ivane Mamić Vuković kao zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva GP IZVEDBA d.o.o. Grižane – Belgrad, Marušići 23, OIB:62172975217, zastupanog po opunomoćeniku Marku Zagorcu, odvjetniku u Rijeci, Ante Stačevića 5, na sjednici vijeća održanoj 14. srpnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o privremenoj zabrani i ograničenju građevinskih radova na području Općine Vinodolske općine za 2025. godinu („Službene novine Primorsko-goranske županije“ 55/24)

Obrazloženje

1. Trgovačko društvo GP IZVEDBA d.o.o. Grižane – Belgrad podnijelo je ovom Sudu zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti sa zakonom Odluke o privremenoj zabrani i ograničenju građevinskih radova na području Općine Vinodolske općine za 2025. ("Službene novine Primorsko-goranske županije" 55/24) od 18. prosinca 2024., dalje osporena Odluka.
2. Podnositelj smatra da osporena Odluka nije u skladu sa odredbom članka 132. Zakona o gradnji ("Narodne novine", broj: 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19. i 145/24 dalje ZoG) te da su njome prekoračene zakonske ovlasti jer odlukom nije zabranjeno izvođenje zemljanih i građevinskih radova za određene vrste građevina, već su zabranjeni zemljani i građevinski radovi za sve vrste građevina bez obzira na način gradnje; nije zabranjena gradnja na određenim područjima Općine, već je zabranjena gradnja na cijelom naseljenom području Općine u kojem je jedino i moguće izvoditi građevinske radove; nije točno određeno vrijeme u kojem se mogu izvoditi radovi već je gradnja u određenom razdoblju zabranjena u trajanju od 0,00 od 24,00 sata. Smatra

da je osporenom Odlukom zanemaren interes građevinskog sektora kojem kao gospodarstvenik pripada te je svim trgovačkim društvima i obrtima zabranjeno na području Vinodolske općine u periodu od 3 mjeseca (četvrtina godine) obavljati svoju djelatnost čime im je uskraćeno Ustavom zajamčeno pravo na rad (članak 54.) i pravo na poduzetničku slobodu (članak 49.) pa je osporena Odluka protivna i Ustavu. Poziva se na ovosudnu praksu te pravna stajališta izražena u presudama poslovni broj Usoz-20/22-9 od 05. srpnja 2022., Usoz-19/22-9 od 26. rujna 2022. godine, Usoz-79/21-6 od 29. studenoga 2021. te Usoz-23/22-8 od 5. srpnja 2022. godine.

3. Donositelj osporene odluke Općinsko vijeće Vinodolske općine pozvano je na dostavu očitovanja, no očitovanje je dostavio Zoran Vukić, odvjetnik u odvjetničkom društvu Vukić i partneri iz Rijeke, Nikole Tesle 9/V, koje je za zastupanje u ovom sporu ovlastio općinski načelnik Vinodolske općine. Navodi da je Općinsko vijeće Vinodolske općine prethodno donošenju predmetne Odluke pribavilo mišljenje Turističke zajednice Općine Vinodolske općine kojim je predloženo donošenje predmetne Odluke, a po njenom donošenju, sukladno članku 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 19/13., 144/12., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20.) osporena Odluka dostavljena je nadležnom Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, radi provedbe nadzora zakonitosti i koje tijelo nije reagiralo. Smatra da je osporena Odluka u cijelosti donesena u skladu sa odredbom članka 132. ZoG-a te su njome naznačeni svi elementi koji moraju biti naznačeni, i to na jasan i nedvosmislen način, jasno su naznačene građevine na koje se odnosi zabrana, odnosno jasno su propisane građevine koje su izuzete od zabrane, a k tome jasno je naznačeno područje na koje se odnosi zabrana koje protivno stavu predlagatelja nije „cijelo naseljeno područje općine“ jer područje Općine Vinodolske općine iznosi cca 152 km², dok područje ulica zahvaćeno privremenom zabranom iznosi manje od cca 15 km² pri čemu osporenim Odlukom nisu obuhvaćene sve ulice na području Općine Vinodolske općine (Lukovo, Ravno, Bazak, Veli Laz, Maševo, Planjava, Kalac, Razromir, Uhanj i Drivenik) pa smatra da u konkretnom slučaju nije primjenjiva sudska praksa na koju se podnositelj zahtjeva poziva. Ukazuje na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj: U-I-6690/2021 od 12. travnja 2022. godine u kojoj su odbijeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 132. i 167. stavka 5. točke 8. ZoG-a te, između ostalog, stav Ustavnog suda Republike Hrvatske postojanje Odluke o privremenoj zabrani izvođenja zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine u pojedinom području sljedeće kalendarske godine, ne sprječava određeni gospodarski subjekt da svoju gospodarsku aktivnost usmjeri na drugo područje ili na drugu vrstu radova i na taj način čitavo vrijeme obavlja djelatnost, odnosno izvodi radove pa odluka o privremenoj zabrani nema za posljedicu apsolutnu nemogućnost obavljanja djelatnosti već se odnosi na pojedinu lokaciju i na određeno vrijeme. U tom smislu smatra da subjekti građevinskog sektora i na području na koje se odnosi zabrana iz predmetne Odluke imaju mogućnost vršiti druge radove (primjerice keramičarski, elektroinstalaterski i vodoinstalaterski radovi unutar zgrade koji se prema mišljenju i tumačenju Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 1.6.2021. godine ne bi se smatrali zemljanim radovima i

radovima na izgradnji konstrukcije građevine) ili da obavljaju radove na drugom području. Predlaže odbijanje zahtjeva.

4. Podnositelj zahtjeva u podnesku od 17. ožujka 2025. navodi da nije odlučno je li ili nije nadležno Ministarstvo provelo nadzor nad zakonitošću predmetnog akta. Ne spori da osporenom Odlukom nije zabranjeno izvođenje radova na cijelom području općine, međutim, tih 15 km² odnosno 10% čini naseljeni dio općine i jedino mjesto na kojem se građevinski radovi uopće mogu izvoditi dok ostatak površine predstavlja šumsko područje i poljoprivredna zemljišta pa je praktički i de facto onemogućeno izvođenje građevinskih radova na cijelom području općine budući da dio na kojem je zabranjeno izvođenje radova predstavlja gotovo jedini dio općine na kojem se takvi radovi mogu i izvoditi, a ulice koje su izuzete od zabrane se nalaze u šumskom području i nisu trajno naseljene. Smatra da odredbu članka 132. ZoG-a te odredbe osporene Odluke treba tumačiti životno, a ne formalistički te se poziva i na stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske o potrebi izbjegavanja mehaničkog i formalističkog tumačenja propisa. Ističe da donositelj osporene Odluke od zabrane izrijekom izuzima samo one radove u odnosu na koje se, prema ZoG-u zabrana ni ne može odrediti te smatra da je donositelj osporene Odluke zabranio izvođenje radova na svim građevinama osim onih koje mu zakon onemogućuje da zabrani.

5. Nastavno, općinski načelnik Vinodolske Općine putem opunomoćenika, u podnesku od 9. travnja 2025. navodi da u cijelosti ustraje kod svih navoda iznesenih u očitovanju od 11. veljače 2025. godine te, u bitnome, odgovarajući na podnesak podnositelja zahtjeva navodi da kućama u ulicama koje nisu obuhvaćene zabranom obavljanja građevinskih radova dodijeljeni kućni brojevi, te dostavlja popis tih kućnih brojeva, kao i dokaze o postojanju električnih priključaka na području koje nije obuhvaćeno zabranom te tvrdi da nije zabranjena gradnja na cijelom području općine, niti na cijelom naseljenom području općine. Ustraje kod prijedloga da se zahtjev odbije.

6. Podnositelj zahtjeva u podnesku od 5. lipnja 2025. navodi da u ulicama koje nisu obuhvaćene zabranom ima 24 stanovnika, te smatra da podatke koje navodi donositelj osporene Odluke treba staviti u pravi kontekst jer je područje koje nije obuhvaćeno zabranom toliko malo, nebitno i irelevantno (na njemu je prijavljeno manje od 1% ukupnog stanovništva odnosno gotovo samo pola posto), a gradnja je sukladno članku 4. osporene Odluke zabranjena na cjelokupnom građevinskom području općine dok je, prema stavu donositelja osporene Odluke dozvoljena u području koje predstavlja zelenu zonu u kojoj se ionako ne može ništa graditi te smatra da ovo ne može biti dokaz da nije zabranjena gradnja na cijelom prostoru općine.

7. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Vinodolske općine na 27. sjednici održanoj 18. prosinca 2024. pozivom na odredbe članka 132. ZoG-a, članka 35. Zakona o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br.33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09., 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20) 68/18, 110/18, 32/20) i članka 48. Statuta Općine Vinodolske općine (Službene novine Primorsko-goranske županije 40/09, 15/13, 30/13 – pročišćeni tekst, 7/18, 2/19, 13/20 i 41/20).

8. Osporena Odluka glasi:

„Na temelju članka 132. Zakona o gradnji („Narodne novine“ broj: 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19.), članka 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) i članka 48. Statuta Općine Vinodolske općine („Službene novine Primorsko-goranske županije“ broj: 40/09., 15/13., 30/13. – pročišćeni tekst, 7/18., 2/19., 13/20., 41/20. – pročišćeni tekst i 8/21.), na prijedlog Turističke zajednice Općine Vinodolske općine, Općinsko vijeće Općine Vinodolske općine, na 27. sjednici održanoj 18. prosinca 2024., donosi

**ODLUKU
O PRIVREMENOJ ZABRANI I OGRANIČENJU GRAĐEVINSKIH RADOVA NA
PODRUČJU OPĆINE VINODOLSKE OPĆINE ZA 2025. GODINU**

Članak 1.

Ovom Odlukom privremeno se zabranjuje izvođenje radova na području Općine Vinodolske općine, određuju se vrste radova, područje, godišnje (kalendarsko) razdoblje i vrijeme u kojem se privremeno zabranjuje izvođenje radova, izuzetci od privremene zabrane izvođenja radova te provođenje nadzora.

Članak 2.

Radovi koji se u smislu ove Odluke privremeno zabranjuju smatraju se svi zemljani radovi koji se obavljaju uz upotrebu građevinske mehanizacije te radovi na izgradnji konstrukcije što uključuje izradu temelja, podloga, zidova, stupova, greda, međukatnih konstrukcija, stubišta, rampi i krovne konstrukcije s pokrovom svih vrsta građevina bez obzira na način gradnje, osim građevina javne i društvene namjene namijenjene obavljanju djelatnosti u području društvenih djelatnosti (odgoj, obrazovanje, prosvjeta, znanost, kultura, sport, zdravstvena i socijalna skrb). Pod zemljanim radovima podrazumijevaju se i iskopi, odvoz materijala sa gradilišta, nasipavanje te uređenje terena i slično.

Članak 3.

Izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine obuhvaćenih ovom Odlukom zabranjuju se bez obzira na način izvođenja (strojno, ručno).

Članak 4.

Privremena zabrana izvođenja radova odnosi se na područje doline Općine Vinodolske općine koje obuhvaća područja ulica:

- u naselju Bribir: Bribir, Dragaljin, Gradac, Jargovo, Kičeri, Kosavin, Kričina, Podgori, Podskoči, Podugrinac, Poduljin, Ravno, Sveti Mikula, Sveti Vid, Štale, Ugrini.
 - u naselju Grižane-Belgrad: Antovo, Barci, Baretići, Bašunje Vele, Belgrad, Blaškovići, Dolinci, Franovići, Grižane, Kamenjak, Kostelj, Marušići, Mavrići, Miroši, Saftići, Šarari.
 - u Triblju: Bašunje Male, Belobrajići, Blažići, Tribalj Gornji, Janjevalj, Pećca, Podsopalj Belgradski, Podsopalj Drivenički, Ričina, Ropci, Semičevići, Sušik, Tribalj.
 - u Driveniku: Bačići, Benići, Benkovići, Cerovići, Čandrli, Drivenik, Goričine, Jerčinovići, Klarići, Petrinovići, Plišići, Šimići.
- kao i područja uz navedene ulice i područja između navedenih ulica.

Članak 5.

Izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine zabranjuje se u razdoblju od 15. lipnja do 15. rujna 2025. godine.

Na područjima iz članka 4. ove Odluke i u razdoblju iz stavka 1. ovog članka, izvođenje zemljanih radova i radova na izgradnji konstrukcije građevine zabranjuje se od 0,00 do 24,00 sata.

Članak 6.

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. Hitne radove na popravcima objekata i uređaja komunalne i ostale infrastrukture koji se javljaju nenadano i kojima se sprečava nastanak posljedica opasnih za život i zdravlje ljudi te u svrhu sprječavanja daljnje štete na istima*
- 4. Građenje javnih građevina predškolskog, školskog, sportskog, zdravstvenog, kulturnog i socijalnog sadržaja, infrastrukturne građevine od javnog značaja i poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.*

Članak 7.

Nadzor nad provedbom ove Odluke obavljaju komunalni redari.

U obavljanju nadzora komunalni redari postupaju sukladno odgovarajućim odredbama Zakona o građevinskoj inspekciji („Narodne novine“ broj: 153/13.).

Članak 8.

Ova Odluka objavljuje se u „Službenim novinama Primorsko-goranske županije“, a stupa na snagu 1. siječnja 2025. godine.

KLASA: 024-02/24-01/9

URBROJ: 2170-34-02-24-310

Bribir, 18. prosinca 2024.“

9. Za ocjenu osnovanosti prijedloga mjerodavan je članak 132. ZoG-a kojim je jedinicama lokalne samouprave dana ovlast privremene zabrane izvođenja radova na njihovom području. Tako, 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. Iz navedenih odredaba ZoG-a razvidno je 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.

10. 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.

11. 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. Analizirajući osporavanu Odluku u svjetlu ovlasti iz članka 132. stavka 1. ZoG-a, Sud nalazi da je donositelj imao ovlasti za donošenje osporene Odluke 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. Ovo znači da se odlukom o zabrani iz članka 132. stavka 1. ZoG-a 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. Međutim, propisavši zabranu naprijed navedenih radova na svim vrstama građevina, donositelj osporavanog općeg akta prekoračio je zakonom dobivene ovlasti zbog čega Sud osporavanu Odluku ocjenjuje nezakonitom. Na navedenu ocjenu ne utječe činjenica što je donositelj općeg akta člankom 6. Odluke, osim što je inkorporirao stavak 2. članka 132. ZoG-a koji propisuje iznimke od zabrane građevinskih radova, i dodatno od zabrane izuzeo građevine određene namjene od javnog značaja. Osporavana Odluka, koja u članku 2. propisuje zabranu radova bez navođenja vrste građevina koje su zabranom obuhvaćene nesuglasna je sa stavkom 1. članka 132. ZoG-a.

12. Naime, smisao odredbe članka 132. ZoG-a 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 može odnositi na radove koji su po naravi stvari vezani uz građevinsko područje stoga nije u skladu sa odredbom članka 132. ZoG-a privremenom zabranom obuhvatiti cijelo područje na kojem je, prema propisima o prostornom planiranju i uređenju dopuštena gradnja, nego točno određena područja unutar građevinskog i to u odnosu na točno određene građevine te u tom smislu Sud prihvaća argumentaciju podnositelja zahtjeva. Na ocjenu ovoga Suda ne utječe

činjenica što je donositelj općeg akta u članku 6. Odluke, inkorporirao stavak 2. članak 132. ZoG-a, te propisao radove na koje se zabrana ne odnosi. Međutim, kako je za ocjenu nesuglasnosti sa zakonom dovoljno utvrđenje da se osporenim Odlukom ne zabranjuju i ograničavaju građevinski radovi bez odredbe o vrsti građevina (u smislu odredbe članka 4. ZoG-a) na koju se zabrana i ograničenje odnosi, to Sud nije utvrđivao i činjenice je li člankom 4. i područjima ulica na koje se zabrana i ograničenje odnosi obuhvaćeno cijelo građevinsko područje Općine Vinodolske općine.

13. Budući da osporavana Odluka ne može pravno opstati bez odredbe o vrsti građevina na koje se zabrana odnosi, Sud je na temelju članka 162. stavka 3. ZUS-a, ukinuo cijelu Odluku. Ovime Sud ne odstupa od svoje ustaljene sudske prakse izražene u nizu presuda na koje se i podnositelj zahtjeva poziva (presude poslovni broj Usoz-79/21-6 od 29. studenog 2021., Usoz-20/22-9 od 05. srpnja 2022., Usoz-19/22-9 od 26. rujna 2022. godine te Usoz-23/22-8 od 5. srpnja 2022. godine).

14. Ukinuta Odluka prestaje važiti objavom ove presude „Narodnim novinama“ (članak 162. stavak 4. ZUS-a).

U Zagrebu, 14. srpnja 2025.

Predsjednica vijeća
Snježana Horvat – Paliska, v.r.