

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

Poslovni broj: Usoz-36/20-5

Odvjetnik D. P.
Z.

Gradsko vijeće Grada Splita
S.

S. A. iz Z., S. 40, kojeg zastupa opunomoćenik D. P., odvjetnik u Z., podnio je Sudu obavijest građana na temelju odredbe članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda RH i 29/17., dalje: ZUS), kojom iz razloga povrede postupka donošenja općeg akta osporava Odluku o ugostiteljskoj djelatnosti na području Grada Splita (Službeni glasnik Grada Splita, broj 37/19., dalje: Odluka) u cijelosti, a posebice nalazi nezakonitim članak 11. i 16. Odluke. Navodi odredbe članka 17., 29., 31., 61. i 62. Statuta Grada Splita te članka 78. i 79. stavka 2. Zakona o lokalnoj i (područnoj) samoupravi. Ukazuje da je Odluka objavljena u Službenom glasniku Grada Splita 24. srpnja 2019. te je stupila na snagu po proteku 8 dana od objave. Međutim, predsjednik predstavničkog tijela dostavio ju je predstojniku Ureda državne uprave u županiji tek 24. srpnja 2019., iz čega zaključuje da je Odluka stupila na snagu prije nego što je prošla zakonom propisanu proceduru nadzora zakonitosti. Smatra da je Odluka u cijelosti nezakonita, jer nije proveden postupak kontrole zakonitosti prema članku 78. posljednje navedenog zakona te iz razloga što ju predsjednik predstavničkog tijela Grada Splita nije dostavio predstojniku Ureda državne uprave u županiji u roku 15 dana od njezinog donošenja. Ističe kako je člankom 11. Odluke skraćeno vrijeme uporabe akustičkih i elektroakustičkih uređaja na otvorenom u objektima koji obavljaju ugostiteljsku djelatnost do 23,30 sati umjesto do zakonom dozvoljenih 24,00 sata, a člankom 16. Odluke dana je ovlast komunalnim redarima za provođenje Odluke koje ovlasti komunalni redari ne mogu imati po Zakonu o ugostiteljskoj djelatnosti. Predmet tog zakona je uređivanje načina i uvjeta pod kojima pravne i fizičke osobe mogu obavljati ugostiteljsku djelatnost, dok je predmet Zakona o zaštiti od buke utjecaj štetnosti buke na zdravlje ljudi. Ukazuje na članak 6. stavak 2. Zakona o zaštiti od buke koji propisuje da se drukčije vrijeme korištenja akustičkih i elektroakustičkih uređaja može urediti jedino aktom nadležnog tijela, koji u konkretnom slučaju Grad S. nije donio, odnosno nije donio akt kojim uređuje vrijeme uporabe akustičkih i elektroakustičkih uređaja na otvorenom u objektima registriranim za obavljanje ugostiteljske djelatnosti. Smatra nespornim da jedinica lokalne samouprave može svojom odlukom smanjiti i produljiti vrijeme korištenja akustičkih i elektroakustičkih uređaja na otvorenom, međutim to mora učiniti posebnim aktom, a ne pravnom normom implementiranom u Odluku koja ne uređuje buku već ugostiteljsku djelatnost. Navodi odredbu članka 42. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti te smatra da sukladno toj odredbi, komunalni redari imaju ovlast jedino nad nadzorom zabrane kampiranja izvan kampova, zbog čega nalazi nezakonitim članak 16. stavak 2. Odluke. Predlaže Sudu da po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke, jer je donesena protivno zakonom propisanoj proceduri te pokrene postupak ocjene zakonitosti spornih odredbi Odluke.

Donositelj akta dostavlja odgovor Službe za gospodarstvo, obrtništvo i turizam, Odsjeka za turizam, u kojem se navodi kako nije razvidno je li zahtjev podnesen u roku propisanom odredbom članka 83. stavka 1. ZUS-a te smatra da je zahtjev suprotan članku 84. stavku 2. ZUS-a jer podnositelj nije učinio vjerojatnim da bi pobijanom Odlukom bilo povrijeđeno neko njegovo pravo. Generalne primjedbe, koje su u suštini preslik istovjetnih primjedbi iz postupka savjetovanja, nemaju značenje povrede prava podnositelja niti je podnositelj učinio vjerojatnim neke povrede. U postupku donošenja Odluke javnost je sudjelovala i imala mogućnost dati svoje primjedbe, koje pravo je iskoristio i sam podnositelj obavijesti, a činjenica što njegove primjedbe nisu usvojene ne čini osnovanim zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke. Radi se o osobnom nezadovoljstvu pojedinca, a ne i vjerojatnosti povrede njegovog prava. Uloga nadzora od strane Ureda državne uprave, nije pretpostavka donošenja općeg akta. Nadzor je u konkretnom slučaju izvršen te nije utvrđeno da bi trebalo obustaviti primjenu Odluke niti je nadležno državno tijelo našlo osnovu za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Čak i da je propušteno postupiti po odredbi članka 79. stavka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, to ne dovodi do nezakonitosti Odluke, jer navedena odredba ne propisuje postupak donošenja općeg akta, nego se njome regulira postupak nadzora zakonitosti općih akata nakon što je opći akt stupio na snagu, što je pravno shvaćanje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, izraženo u presudi poslovni broj: Usoz-90/17-7 od 30. siječnja 2018. Neosnovan je prigovor da bi nezakonitost pojedinih odredbi Odluke dovela do nezakonitosti cijele Odluke. Podnositelj obavijesti ne sagledava legitimitet jedinice lokalne samouprave da u općem interesu odredi drukčije radno vrijeme ugostiteljskih objekata te upotrebu korištenja akustičkih i elektroakustičkih uređaja, smanjenjem ili produljenjem korištenja istih. Smatra da Odluka nije suprotna pozitivnim propisima Republike Hrvatske, što dokazuje i praksa drugih jedinica lokalne samouprave. U odnosu na ovlasti komunalnog redarstva poziva se na Zakon o komunalnom gospodarstvu, Odluku o komunalnom redu (Službeni glasnik, broj 11/11.), članak 42. stavak 6. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i članak 16. Zakona o zaštiti od buke.

Prije svega, Sud smatra potrebnim istaknuti da je u konkretnom slučaju podnesena obavijest građana na temelju odredbe članka 83. stavka 2. ZUS-a pa su neosnovani prigovori donositelja akta o primjeni članka 83. stavak 1. i članka 84. stavak 2. ZUS-a.

Odluka je donesena na temelju članka 9. i 41. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine, broj 85/15., 121/16., 99/18. i 25/19.), članka 6. i 16. Zakona o zaštiti od buke (Narodne novine, broj 30/09., 55/13., 153/13., 41/16. i 114/18., dalje: ZoZB), članka 2., 12. i 33. Prekršajnog zakona (Narodne novine, broj 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.) i članka 36. Statuta Grada Splita (Službeni glasnik Grada Splita, broj 17/09., 11/10., 18/13., 39/13., 46/13. i 11/18.).

U odnosu na postupak donošenja Odluke, Sud nalazi neosnovanim prigovor podnositelja obavijesti da se odredba članka 79. stavka 2. Zakona o lokalnoj i (područnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12. i 123/17., dalje: ZoLP(R)S) primjenjuje u postupku donošenja općeg akta. To iz razloga što se tom odredbom propisuje postupak nadzora zakonitosti općeg akta nakon njegovog donošenja, koje stajalište je već iskazano i u ranijim odlukama ovog Suda, kako to navodi donositelj akta.

Naime, prema članku 79. stavku 2. mjerodavnog ZoLP(R)S-a predsjednik predstavničkog tijela dužan je dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt predstojniku ureda državne uprave u županiji zajedno sa izvatkom iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja općeg akta propisan statutom i poslovníkom, u roku od 15 dana od

dana donošenja općeg akta.

Iz sadržaja obavijesti proizlazi da se osporavaju odredbe članka 11. stavka 1. i članka 16. stavka 2. Odluke, koji glase:

Članak 11. stavak 1.

Uporaba elektroakustičnih i akustičnih uređaja na prostoru za usluživanje na otvorenom ugostiteljskih objekata (npr. terase barova, restorana, itd.) dopuštena je do 23:30 sati.

Članak 16. stavak 2.

Upravno tijelo nadležno za poslove komunalnog redarstva Grada Splita u okviru svoje nadležnosti u provođenju ove Odluke, ovlašteno je podnositi prijave nadležnim ministarstvima, rješenjem narediti odnosno zabraniti fizičkim i pravnim osobama radnje, izricati i naplaćivati novčane kazne, predložiti pokretanje prekršajnog postupka.

Sukladno odredbi članka 6. stavka 2. ZoZB–a uporaba elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom u objektima registriranim za obavljanje ugostiteljske djelatnosti dopuštena je najdulje do 24 sata, osim ako vrijeme uporabe tih uređaja aktom nadležnog tijela općine, grada i Grada Zagreba nije drukčije određeno.

Na temelju odredbe članka 16. stavka 3. ZoZB–a iznimno od stavka 1. ovoga članka, nadzor nad provedbom odluka predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave donesenih na temelju članka 6. stavka 2. i članka 10. ovoga Zakona provodi komunalno redarstvo.

Iz navedenih odredbi, nedvojbeno slijedi ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da općim aktom regulira uporabu elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom u objektima registriranim za obavljanje ugostiteljske djelatnosti kao i ovlast komunalnog redarstva za provođenje nadzora nad provedbom takvih odluka.

Nadalje proizlazi da je Zakonom određeno maksimalno vrijeme uporabe elektroakustičkih i akustičkih uređaja na otvorenom u objektima registriranim za obavljanje ugostiteljske djelatnosti pa osporenom odredbom Odluke kojom je određeno kraće vrijeme uporabe uređaja od ZoZB–om propisanog, nije povrijeđen ZoZB.

Prema ocjeni ovog Suda, sporne odredbe nisu u nesuglasju sa zakonom zbog činjenice što se nalaze u Odluci o ugostiteljskoj djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave, budući da se kao osnova donošenja Odluke navodi i, za sporna pitanja, mjerodavni ZoZB.

Zbog navedenog, na sjednici vijeća održanoj 22. veljače 2021. Sud je ocijenio da nisu ispunjeni uvjeti za ocjenu zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti.

U Zagrebu 22. veljače 2021.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.