



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

Poslovni broj: Usoz-115/2024-6

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 Blanke Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća te više sudske savjetnice - specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom obavijesti SA, OIB: [osobni identifikacijski broj], [adresa], kojeg zastupa opunomoćenik, odvjetnik Davor Plišo, OIB: 59168183697, Zagreb, Kaptol 13, i zahtjeva Ministarstva turizma i sporta, OIB: 87892589782, Zagreb, Prisavlje 14. na sjednici vijeća održanoj dana 27. svibnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ukida se Odluka o dopuni Odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata na području Grada Splita, KLASA: 334-01/23-01/36, URBROJ: 2181-1-03-2/1-24-12 od 15. srpnja 2024. godine ("Službeni glasnik Grada Splita" 55/24.).

Obrazloženje

1. Podnositelj SA u predmetu zaprimljenim pod poslovnim brojem, Usoz-115/2024 osporio je zakonitost Odluke o dopuni Odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata na području Grada Splita, KLASA: 334-01/23-01/36, URBROJ: 2181-1-03-2/1-24-12 15. od 15. srpnja 2024. godine ("Službeni glasnik Grada Splita" 59/24. - dalje: Odluka), a Ministarstvo turizma i sporta u predmetu zaprimljenim pod poslovnim brojem, Usoz-159/2024 osporilo je isti opći akt.
2. S obzirom da podnositelji osporavaju isti opći akt, to je Sud odgovarajućom primjenom odredbe članka 107. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.- dalje ZUS) predmete spojio radi zajedničkog raspravljanja i donošenja odluke pod poslovnim brojem: Usoz-115/24.
3. Podnositelj SA u obavijesti u bitnome navodi da je osporena Odluka donesena protivno članku 11. stavku 2. Zakona o pravu na pristup informacijama jer donositelj nije naveo sastav radne skupine koja je izradila Nacrt Odluke, niti se pozvao na odluku čelnika tijela kojom je bila osnovana radna skupina, dok navođenje Službe za razvoj grada, kao tijela koje je izradilo Nacrt Odluke nije dovoljno i protivno je

navedenoj odredbi koja propisuje obvezu navođenja radne skupine. Poziva se na dopis Povjerenika za informiranje, Klasa: 008-01/22-01/20 od 21. studenoga 2022. i odluku ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-81/22 od 26. rujna 2022.

3.1. Podnositelj nadalje navodi da se odredbom članka 6. stavka 2. osporene Odluke skraćuje radno vrijeme ugostiteljskih objekata iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnim propisima, što je protivno odredbi članka 9. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i članka 5. Ustava Republike Hrvatske, Ističe da iz osporene Odluke nije vidljivo na temelju kojeg stavka i/ili podstavka članka 9. Zakona, predstavničko tijelo donosi osporenu Odluku. Navodi kako se može pretpostaviti da donositelj svoju odluku temelji na članku 9. stavku 2. podstavku 4. navedenog Zakona koji propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može svojom odlukom propisati razloge za određivanje ranijeg završetka radnog vremena, ali je očigledno da donositelj zanemaruje i ostale odredbe članka 9. Zakona. Ističe da je u ranijim stavcima članka 9. Zakona jasno i točno propisano radno vrijeme ugostiteljskih objekata. U kontekstu sadržaja spornog stavka (kojim bi se ograničilo radno vrijeme „Barova“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću) jasno je Zakonom propisano da ugostiteljski objekti iz skupne „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnim propisima mogu imati radno vrijeme od 21.00 do 6.00 sati, samo u zatvorenim prostorima. Dakle, jasna je namjera zakonodavca da on bude taj koji regulira minimalno radno vrijeme pojedinih ugostiteljskih objekata pa tako i onih barova koji ispunjavaju uvjete za rad noću, bez mogućnosti jedinice lokalne samouprave da skraćuje radno vrijeme takvih ugostiteljskih objekata. Smatra da iz odredbe članka 9. Zakona proizlazi da izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave može iz razloga propisanih odlukom predstavničkog tijela odrediti za dva sata raniji završetak radnog vremena samo za ugostiteljske objekte iz skupine „Restorani“ i „Barovi“ kojima je člankom 9. stavkom 1. podstavkom 1. Zakona određeno radno vrijeme u trajanju od 6.00 do 24.00 sati. Za ugostiteljske objekte iz skupine „Barovi“, koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnom propisu, a to su vrste objekata Noćni klub, Noćni bar i Disco bar i kojim radno vrijeme propisuje Zakon od 21.00 do 6.00 samo u zatvorenim prostorima, odlukom jedinice lokalne samouprave ne može se mijenjati propisano radno vrijeme. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine osporena Odluka.

4. Podnositelj Ministarstvo turizma i sporta podnijelo je zahtjev na temelju članka 82. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 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.). U zahtjevu u bitnome navodi da osporena Odluka nije sukladna članku 9. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti te je u postupku nadzora zakonitosti osporene Odluke dao uputu Gradu Splitu da osporenu Odluku izmijeni na način da se sporna odredba članka 6. stavka 2. briše, po kojoj uputi Grad Split nije postupio. Stoga je donio Odluku o obustavi od primjene osporene Odluke, KLASA: 040-01/24-02/43, URBROJ: 529-06-3-1-24-4 od 4. listopada 2024. koja je objavljena u „Službenom glasniku Grada Splita“ 71/24.

4.1. Podnositelj u zahtjevu također navodi da se ugostiteljskim objektima iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnom propisu, a to su vrste objekata Noćni klub, Noćni bar i Disco klub, odlukom tijela jedinice lokalne samouprave ne može mijenjati propisano radno vrijeme. Nadalje navodi da je Gradu Splitu dao pojašnjenje navedene problematike, na isti način kako je obrazloženo i u ovom zahtjevu. Grad Split je najprije donio Odluku o radnom vremenu ugostiteljskih

objekata na području Grada Splita u kojoj se nije nalazila odredba o skraćivanju radnog vremena ugostiteljskih objekata iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću te je prilikom javnog savjetovanja o toj Odluci koje je provodio u razdoblju od 28. veljače 2024. do 29. ožujka 2024. odbio prijedlog sudionika da se skрати radno vrijeme ugostiteljskih objekata iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću, s obrazloženjem kako isto nije moguće sukladno Zakonu. Međutim, Grad Split u srpnju 2024. donosi osporenu Odluku te na javnom savjetovanju zauzima suprotan stav iznesen prilikom donošenja prvotne Odluke i odgovora Ministarstva od 11. srpnja 2023.

5. Na navode podnositelja očitovao se Upravni odjel za imovinskopравne poslove i izgradnju na jednak način. U očitovanjima se u bitnome ističe da je stavkom 2. članka 9. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti propisano da predstavničko tijelo propisuje razloge za određivanje ranijeg završetka radnog vremena pojedinih ugostiteljskih objekata, što je osporenom Odlukom i učinjeno i to samo za pojedine objekte smještene unutar stare gradske jezgre, a sve iz razloga očuvanja UNESCO-ovog dobra.

5.1. U očitovanjima se nadalje navodi da je Planom upravljanja svjetskim dobrom UNESCO-a „Povijesni kompleks Splita s Dioklecijanovom palačom“ („Službeni glasnik Grada Splita 13/23.) definirano da je isto usmjereno prema očuvanju njegove izvanredne univerzalne vrijednosti, s naglaskom na očuvanje kontinuiteta života u povijesnoj jezgri uz ostvarivanje ciljeva održivog razvoja. Također, Planom je konstatirano da se lokaliteti svjetske baštine suočavaju s procesom prekomjernog turizma koji utječu na degradaciju kvalitete života građana, ali i na kvalitetu doživljaja posjetitelja te očuvanje izvanrednih univerzalnih vrijednosti. Koncentracija i kasnonoćno zadržavanje privremenih posjetitelja pred ugostiteljskim objektima obuhvaćenima Odlukom, u ljetnim mjesecima na području stare gradske jezgre ugrožava kontinuitet života u staroj gradskoj jezgri, a koji kontinuitet življenja predstavlja jedan od temeljnih kriterija zbog kojih je „Povijesni kompleks Splita s Dioklecijanovom palačom“ i upisan na UNESCO-ovu Listu svjetske baštine. Zaključno se navodi da je Grad Split donio osporenu Odluku uz uvažavanje zakona i Ustava, uz opravdan i legitiman razlog – očuvanje UNESCO-vog dobra.

6. Prijedlog i zahtjev su osnovani.

7. Na temelju članka 9. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine“ 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20., 42/20. i 126/21. – dalje ZOUD) i članka 36. Statuta Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ 17/0., 11/10., 18/13., 39/13., 46/13. – pročišćeni tekst, 11/18., 6/20., 41/21. i 43/21- pročišćeni tekst), Gradsko vijeće Grada Splita na sjednici održanoj 15. srpnja 2024. donijelo je osporenu Odluku.

Članak 1. Odluke glasi:

U Odluci o radnom vremenu ugostiteljskih objekata na području Grada Splita („Službeni glasnik Grada Splita“ 31/24.) u članku 6. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. i glasi:

„Ugostiteljski objekti iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću koji se nalaze unutar obuhvata stare gradske jezgre u periodu od 1. svibnja do 31. listopada mogu raditi svaki dan do 24.00 sata iz razloga očuvanja UNESCO-ove baštine, izuzev ugostiteljskih objekata iz predmetne skupine koji djelatnost obavljaju na prostoru Trumbićeve obale, Trgu dr. Franje Tuđmana, Trgu Republike, Obali

Hrvatskog narodnog preporoda i Obali Lazareta koji u tom periodu mogu raditi svaki dan do 01.00 sat, a petkom, subotom i dan uoči blagdana do 02.00 sata.“

Dosadašnji stavak 2. postaje stavak 3.

8. Osporenom Odlukom nije se mijenjala odredba članka 6. stavka 1. i 2. Odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata na području Grada Splita te ona glasi:

Članka 6.

Ugostiteljski objekti iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnom propisu mogu raditi od 21.00 do 6.00 sati, samo u zatvorenim prostorima.

Ugostitelj je dužan onemogućiti iznošenje pića i napitaka radi konzumiranja izvan zatvorenih prostora ugostiteljskih objekata iz stavka 1. ovoga članka.

9. Za ocjenu zakonitosti osporene Odluke mjerodavna je odredba članka 9. ZOUD-a. Zadnjom izmjenom ZOUD-a („Narodne novine“, 152/24.) nije se mijenjala odredba članka 9. Zakona.

10. Odredbom članka 9. stavka 1. ZOUD-a propisano je da ugostiteljski objekti iz skupina „Hoteli“, „Kampovi“ i „Ostali ugostiteljski objekti za smještaj“ obvezno rade od 0.00 do 24.00 sata svaki dan, a ostali ugostiteljski objekti mogu raditi:

- iz skupina „Restorani“ i „Barovi“ od 6.00 do 24.00 sata
- iz skupine „Barovi“ koji ispunjavaju uvjete za rad noću sukladno posebnim propisima od 21.00 do 6.00 sati, samo u zatvorenim prostorima
- iz skupine „Restorani“ i „Barovi“ koji se nalaze izvan naseljenih područja naselja od 0.00 do 24.00 sata

Prema stavku 2. istog članka Zakona, propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom:

- propisuje radno vrijeme ugostiteljskih objekata iz skupina „Objekti jednostavnih usluga“ i „Catering objekti“
- propisuje radno vrijeme prostora za usluživanje na otvorenom ugostiteljskih objekata
- određuje lokacije izvan naseljenih područja naselja iz stavka 1. podstavka 3. ovoga članka za svoje područje
- propisuje razloge za određivanje ranijeg završetka radnog vremena pojedinih ugostiteljskih objekata
- može produžiti propisano radno vrijeme ugostiteljskih objekata iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka, bilo svih ili samo pojedinih vrsta ugostiteljskih objekata, uz propisivanje uvjeta koji moraju biti ispunjeni za rad ugostiteljskog objekta u produženom radnom vremenu, a uz mišljenje turističkog vijeća turističke zajednice toga područja
- može u određenim dijelovima područja jedinice lokalne samouprave odrediti produženo radno vrijeme svih ili samo pojedinih vrsta ugostiteljskih objekata iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka, uz propisivanje uvjeta koji moraju biti ispunjeni za rad ugostiteljskog objekta u produženom radnom vremenu, a uz mišljenje turističkog vijeća turističke zajednice toga područja.

Prema stavku 3. istog članka Zakona propisano je da izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave može:

- po službenoj dužnosti rješenjem, za pojedine ugostiteljske objekte najduže za dva sata odrediti raniji završetak radnog vremena od radnog vremena propisanog stavkom 1. podstavkom 1. ovoga članka te radnog vremena propisanog odlukom

predstavničkog tijela iz stavka 2. podstavka 1. 5. i 6. ovoga članka, u skladu s kriterijima propisanim istom odlukom predstavničkog tijela.

11. Odredbom članka 8. stavka 1. ZOUD-a propisano je da se ugostiteljski objekti s obzirom na vrstu ugostiteljskih usluga koje se u njima pružaju razvrstavaju u skupine, u koju skupinu spadaju i „Barovi“ te je stavkom 4. propisano da ministar nadležan za turizam pravilnikom propisuje vrste ugostiteljskih objekata unutar skupina iz stavka 1. ovoga članka, ugostiteljske usluge koje se moraju i one koje se mogu pružati u pojedinoj vrsti ugostiteljskih usluga te vrste ugostiteljskih objekata koje mogu biti klupskog tipa.

12. Sukladno Pravilniku o razvrstavanju i minimalnim uvjetima ugostiteljskih objekata iz skupina "Restorani", "Barovi", "Catering objekti" i "Objekti jednostavnih usluga" („Narodne novine“, 82/07., 82/09., 75/12., 69/13. i 150/14.) u skupinu „Barovi“ razvrstavani su i ugostiteljski objekti Noćni klub, Noćni bar i Disco klub, koja vrsta ugostiteljskih objekata u smislu navedenog Pravilnika radi noću.

13. Donositelj smatra da njegovo ovlaštenje za određivanje ranijeg završetka radnog vremena ugostiteljskim objektima smještenim unutar stare gradske jezgre iz skupine „Barovi“ koji su Noćni klub, Noćni bar i Disco klub i koji ispunjavaju uvjete za rad noću samo u zatvorenim prostorima, proizlazi iz odredbe stavka 2. članka 9. ZOUD-a. Nadalje smatra da navedeno ograničenje ima legitiman cilj koji se postiže očuvanjem UNESCO-vog dobra stare gradske jezgre s Dioklecijanovom palačom.

14. Polazeći od sadržaja mjerodavne odredbe članka 9. ZOUD-a ne može se zaključiti da se ovlast predstavničkog tijela iz stavka 2. da svojom odlukom propisuje razloge za određivanje ranijeg završetka radnog vremena pojedinim ugostiteljskim objektima odnosi i na ugostiteljske objekte iz skupine „Barovi“, Noćni klub, Noćni Bar i Disco club koji mogu raditi samo noću u zatvorenim prostorima. Navedenu odredbu stavka 2. članka 9. potrebno je dovesti u vezu s odredbom stavka 3. iz koje proizlazi da izvršno tijelo rješenjem može odrediti najduže za dva sata raniji završetak radnog vremena samo za ugostiteljske objekte iz skupine „Restorani“ i „Barovi“ (koji mogu raditi od 6.00 do 24.00) te od radnog vremena propisanog odlukom predstavničkog tijela iz stavka 2. podstavka 1. 5. i 6. ovoga članka, koja se odnosi na ugostiteljske objekte iz skupine „Objekti jednostavnih usluga“ i „Catering objekti“ te „Restorani i „Barovi“ (koji mogu raditi od 6.00 do 24.00) dakle, ne i za ugostiteljske objekte Noćni klub, Noćni bar i Disco bar.

15. Slijedom navedenog, Sud utvrđuje da se ugostiteljskim objektima iz skupine „Barovi“ Noćni klub, Noćni bar i Disco bar, koji ispunjavaju uvjete za rad noću samo u zatvorenim prostorima ne može propisati kraći završetak radnog vremena od Zakonom propisanog, a niti im se može produžiti radno vrijeme, neovisno u kojoj zoni obavljaju svojoj djelatnost.

16. Stoga se ocjenjuje da je predstavničko tijelo Grada Splita donošenjem osporene Odluke prekoračilo svoje ovlasti propisane mjerodavnom odredbom članka 9. ZOUD-a, slijedom čega se ocjenjuju neosnovanim i ostali navodi.

17. S obzirom da je ovaj Sud ocijenio da je osporena Odluka nezakonita već iz razloga jer je protivna mjerodavnoj odredbi članka 9. ZOUD-a, to nije posebno

ispitivao osnovanost navoda podnositelja o povredi odredbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13.,86/15.,69/22.)

18. Slijedom iznesenog, na temelju članka 162. stavka 3. u vezi s člankom 169. stavkom 1. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 27. svibnja 2025.

Predsjednica vijeća:
Blanša Turić, v.r.