

REPUBLIKA HRVATSKA
VIŠI 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 sudaca toga suda, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu D. v. S., K., T. 65, kojeg zastupaju opunomoćenici odvjetnici Odvjetničkog društva M., J. i M. j.t.d. iz Z., B. 8a, na sjednici dana 30. lipnja 2014.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je Ustavnom sudu Republike Hrvatske na temelju odredbe članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst) podnio prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe članka 8. Odluke o mjerilima za financiranje djelatnosti predškolskog odgoja i naobrazbe na području Grada K. (Službeni glasnik Grada Krapine, broj 5/10. dalje: Odluka).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-3863/2011 od 5. ožujka 2012., predmet je ustupljen ovom Sudu na nadležno rješavanje.

Podnositelj smatra kako Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi ne čini razliku u sufinanciranju između različitih osnivača dječjih vrtića niti to čini Skupština K.-z. ž. u svojoj Odluci o mjerilima za osiguravanje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja. Smatra kako za sufinanciranje smještaja djeteta u predškolskoj ustanovi odlučni kriterij ne može biti popunjenost jednog vrtića nauštrb drugog vrtića, jer to nije objektivni kriterij i ovisi o diskrecijskoj ocjeni čelnika nadležnog tijela. Prema sadašnjem stanju stvari Dječji vrtić „G. K.“ je prema prostorno tehničkim uvjetima objekta prepunjen, podnositelj prijedloga, Dječji vrtić „S.“, u vlasništvu je privatnog osnivača dok je Dječji vrtić „G. K.“ u vlasništvu Grada K. Smatra kako se osporenom odlukom pogoduje vrtiću u vlasništvu Grada te se kao mjerilo za sufinanciranje privatnih vrtića uvodi popunjenost dječjeg vrtića u vlasništvu Grada. Popunjenost se utvrđuje tek po zahtjevu roditelja što u konačnosti rezultira vladajućim položajem Dječjeg vrtića „G. K.“. Smatra odredbu članka 8. Odluke suprotnom Ustavu Republike Hrvatske i članku 49. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi te članku 4. Odluke o mjerilima za osiguravanje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja, što sve dovodi do toga da Grad K. suprotno obvezi, potpuno prestaje sufinancirati sve vrtiće koji nisu u vlasništvu Grada K. Pored toga člankom 8. stavkom 3. određeno je da o zahtjevu roditelja odlučuje gradonačelnik što je proizvoljna i diskrecijska ocjena. Ističe kako se osporenom odlukom dovode u nepovoljan i nejednak položaj dječji vrtići u privatnom vlasništvu te su im umanjena prava stečena ulaganjem u izgradnju i osnivanje predškolske ustanove, s obzirom na neizvjesnost izvršavanja zakonske obveze Grada K. Smatra odredbu suprotnom Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja navodeći da Grad K. kao poduzetnik zloupotrebljava svoj vladajući položaj. Nadalje smatra odredbu suprotnom i Zakonu o zaštiti potrošača odnosno pravilu o zabrani nepoštenih poslovnih prakse, jer svako dijete ima pravo na vrtić i svaki roditelj ima pravo odabrati za svoje dijete odgovarajući vrtić, a osporenom odredbom umanjuje se sloboda izbora dječjeg vrtića. Poziva se na odredbe članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te navodi kako je Odluka donesena na 8. sjednici Gradskog vijeća Grada K. koja je održana 30. lipnja 2010. u 19 sati. Ističe kako je Odluka objavljena istog dana, 30. lipnja 2010. u službenom glasilu Grada K., broj 5/2010, što je nemoguće s obzirom na vrijeme donošenja Odluke, osim u slučaju ako je Odluka objavljena i prije nego je donesena, što je u suprotnosti s navedenom zakonskom odredbom. Predlaže Sudu da ukine odredbu članka 8. Odluke.

Donositelj akta nije Sudu dostavio očitovanje na navode zahtjeva iako je uredno pozvan dopisom Suda od 4. studenoga 2013.

Očitovanje je dostavio pročelnik Upravnog odjela za društvene djelatnosti Grada K. koji smatra da Odluka nije suprotna Zakonu o zaštiti potrošača, jer tim Zakonom nije propisano da gradovi i općine moraju financirati privatne vrtiće, već je propisano da moraju osigurati djeci pravo na vrtić, a samo je „dobra volja“ gradonačelnika i predstavničkog tijela da se i privatnim vrtićima odobri sufinanciranje. Smatra logičnim da Grad K. prvenstveno mora financirati svoj vrtić te ističe da su troškovi gradskog vrtića veći od privatnih. Smatra osnovanim da Grad K. kontrolira popunjenost djece u vrtićima jer to radi sa 50% cijene vrtića, a privatni vrtić traži adekvatnu odgovornost za rad s djecom i adekvatan smještaj što u slučaju podnositelja, nakon nekoliko intervencija inspekcije, prekršajnih prijava i nalaza Agencije za odgoj, često nije bilo. U odnosu na odgovarajuću županijsku odluku ističe kako ta odluka nije usklađena sa zakonom jer 1998. godine nije bilo moguće osnovati privatni vrtić. Ukazuje kako je Odluka donesena od strane predstavničkog tijela, objavljena je i stupila je na snagu u skladu sa zakonom i još uvijek je u primjeni. Predlaže Sudu da zahtjev odbije kao neosnovan.

Zahtjev nije osnovan.

Osporena odredba članka 8. Odluke o mjerilima za financiranje djelatnosti predškolskog odgoja i naobrazbe na području Grada K. (Službeni glasnik Grada Krapine, broj 5/10.) glasi:

Grad Krapina sufinancira boravak djece s prebivalištem na području Grada Krapine i u dječjim vrtićima čiji osnivač nije Grad Krapina.

Za djecu s prebivalištem na području Grada Krapine, koji su korisnici redovitog programa u dječjim vrtićima čiji osnivač nije Grad Krapina, Grad Krapina sufinancirati će 50% ekonomske cijene redovitog programa tog vrtića ali maksimalno do 50% ekonomske cijene redovitog programa Dječjeg vrtića „Gustav Krklec“.

Sufinanciranje iz stavka 1. može se odobriti u slučaju popunjenosti Dječjeg vrtića „Gustav Krklec“, po zahtjevu roditelja.

O zahtjevu iz stavka 3. ovog članka odlučuje gradonačelnik posebnim zaključkom.

Odluka je utemeljena na odredbi članka 48. stavka 4. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine, broj 10/97. i 107/07.) prema kojoj dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja – korisnika usluga, sukladno mjerilima koje utvrđuje predstavničko tijelo te jedinice.

Nadalje je utemeljena na odredbi članka 49. stavka 3. istog Zakona kojom je propisano da o korištenju sredstava iz stavka 1. i 2. tog članka (za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja) odlučuje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je sredstva osigurala u svom proračunu, sukladno mjerilima koje je utvrdilo predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Z.

Člankom 4. Odluke o mjerilima za osiguravanje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja K.-z. ž. (Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 1/98.) propisano je kako učešće roditelja u ekonomskoj cijeni redovitog programa dječjih vrtića iznosi do 50% zavisno o mjerilima koja utvrđuju predstavničko tijelo općine ili grada koji financira taj program (članak 4. stavak 1.).

Odlukom o mjerilima predstavničkih tijela općina i gradova utvrdit će se individualne obveze roditelja za učešće iz stavka 1. ovog članka na način da svi roditelji plaćaju isti iznos učešća ili različiti iznos obzirom na visinu prihoda i materijalne prilike domaćinstva (članak 4. stavak 2.).

Razlika između utvrđenog iznosa učešća roditelja i utvrđene ekonomske cijene programa naplaćuje se iz proračuna općina i gradova prema mjestu prebivališta djece koja su obuhvaćena tim programom (članak 4. stavak 3.).

Ocjenujući zakonitost osporene odredbe Odluke, Sud ne nalazi nezakonitost u odnosu na Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine, broj 10/97., 107/07. i 94/13.) kao temeljni materijalni propis koji normira financiranje dječjeg vrtića.

Naime, na temelju odredbe članka 48. stavka 1. tog Zakona osnivač dječjeg vrtića dužan je osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića, a sukladno odredbi stavka 2. istoga članka Zakona dječji vrtić osigurava sredstva prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno Zakonu.

Prema tome, kao temeljno pravilo financiranja dječjeg vrtića zakon nameće obvezu osnivaču da osigura sredstva za njegov rad.

Budući da predškolski odgoj predstavlja dio sustava odgoja i obrazovanja, te skrbi o djeci i ima značenje zadovoljavanja javnih potreba, to je člankom 49. stavkom 1. citiranog Zakona propisano da mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije odnosno Grada Z., a na temelju stavka 3. istoga članka Zakona predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave sukladno tim mjerilima određuje korištenje sredstava. Pri tome je kao osnivač dječjeg vrtića, sukladno citiranoj

odredbi članka 48. stavka 1. Zakona jedinica lokalne samouprave dužna prvenstveno osigurati sredstva za rad vrtića koji je osnovala.

Navedeni Zakon kao mjerodavni propis, ni u jednoj odredbi ne nameće dužnost jedinici lokalne samouprave da osigura financiranje dječjeg vrtića u privatnom vlasništvu, već naprotiv u naprijed citiranoj odredbi članka 48. stavka 4. Zakona obvezuje predstavničko tijelo jedinice da utvrdi mjerila prema kojima svoje usluge od roditelja – korisnika usluga naplaćuje samo dječji vrtić koji je ona osnovala.

Stoga, prema ocjeni Suda propisivanjem mogućnosti za sufinanciranje dječjeg vrtića čiji osnivač nije Grad K., predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije povrijedilo Zakon.

Propisivanje kriterija prema kojem će se program privatnog vrtića sufinancirati tek u slučaju popunjenosti dječjeg vrtića čiji je osnivač Grad K., Sud nalazi zakonitim, jer je, kao što je ranije navedeno, u smislu odredbe članka 48. stavka 1. Grad prvenstveno dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića čiji je osnivač. Zato je propisani kriterij i razumno prihvatljiv, jer tek ako je popunjen vrtić koji je Grad osnovao radi ispunjenja javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja pa za svu djecu ne može ispuniti svoju obvezu brige o ovim javnim potrebama, prihvatljivo je da djeci osigura smještaj u drugom vrtiću pod istim uvjetima koji bi imali u vrtiću čiji osnivač je jedinica lokalne samouprave.

Propisivanjem da se sufinanciranje obavlja samo po zahtjevu roditelja Sud također ne nalazi osporenu odredbu u suprotnosti s navedenim Zakonom jer se roditelju ne može odreći pravo na izbor da moguće i samostalno financira boravak svog djeteta u dječjem vrtiću čiji osnivač nije grad.

Sud nalazi zakonitim i članak 8. stavak 4. osporene odredbe jer na temelju odredbe članka 48. stavka 1. točke 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.–pročišćeni tekst) gradonačelnik izvršava opće akte predstavničkog tijela, što je ovlašten i prema članku 36. Statuta Grada K. (Službeni glasnik Grada Krapine, broj 4/09.), a takva pojedinačna odluka može biti predmet preispitivanja od strane nadležnog suda.

Neosnovano je pozivanje podnositelja na Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja jer se u konkretnom slučaju ne radi o postupanju Grada K. kao poduzetnika na tržištu, već o reguliranju pitanja iz samoupravnog djelokruga grada, u normiranju kojih je predstavničko tijelo ovlašteno donositi opće akte (članak 35. stavak 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u vezi s člankom 19. stavkom 1. podstavkom 7. istoga Zakona). Iz istih razloga Sud ne nalazi osporenu odluku suprotnom ni Zakonu o zaštiti potrošača.

U odnosu na prigovore podnositelja o nemogućnosti objave Odluke 30. lipnja 2010. (s obzirom na vrijeme njezinog donošenja) Sud prije svega ističe da u sporu nije dokazano da je vrijeme objave Odluke prethodilo trenutku njezinog donošenja. Činjenica je da je Odluka objavljena 30. lipnja 2010. odnosno istog dana kada je i donesena, no prema odredbi članka 12., stupila je na snagu osam dana od dana objave u Službenom glasniku Grada K. Radi se o roku koji se računa na dane (odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3845/2006 od 23. siječnja 2013., Narodne novine, broj 12/13.), pa je dakle *vacatio legis* počeo teći prvog idućeg dana nakon objave akta.

Pri tome u odnosu na stupanje na snagu Odluke, Sud ukazuje predstavničkom tijelu na izvješće Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-X-80/2005. od 1. lipnja 2006. (Narodne novine, broj 64/06.) prema kojem ...“Ustav Republike Hrvatske poznaje samo institut stupanja na snagu zakona, ali ne i institut „odgođene“ primjene zakona koji je stupio na snagu“, a prema već ranije izraženom stajalištu ovog Suda – pravila o stupanju na snagu zakona i drugih propisa važe i za opće akte.

U odnosu na ostale navode podnositelja ističe se da ovaj Sud nije ovlašten ocijeniti sukladnost Odluke s Ustavom Republike Hrvatske.

Slijedom izloženog Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) zahtjev kao neosnovan odbio.

U Zagrebu 30. lipnja 2014.