

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

Poslovni broj: Usoz-145/15-8

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlangi Fellner, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Marine Kosović Marković i Mirjane Čačić, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevima P. K. iz V., i K. S. iz V., oboje zastupani po odvjetnicima Zajedničkog odvjetničkog ureda M. K. i M. K., R., na sjednici dana 23. prosinca 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

Podnositelji su podnijeli zahtjeve uruđbirane pod poslovnim brojem: Usoz-145/15 i Usoz-152/15 za ocjenu zakonitosti članka 7. i članka 8. Odluke o sufinanciranju redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Općini V. (Službeno glasilo Primorsko-goranske županije, broj 4/14., u daljnjem tekstu: Odluka) smatrajući ih nesuglasnim s Ustavom Republike Hrvatske (članak 3., 5. i 14.), Konvencijom o pravima djeteta (članak 18. i 26.), Ugovorom o funkcioniranju EU, Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 29. travnja 2004., Obiteljskom zakonu te Zakonom o suzbijanju diskriminacije.

Podnositeljica P. K. je uz zahtjev Sudu dostavila rješenje jedinstvenog upravnog odjela Općine V., klasa: UP/I-550-01/15-12/416, urbroj: 2170-09-04/03-15-2 od 18. kolovoza 2015., a podnositelj K. S. rješenje istog tijela klasa: UP/I-550-01/15-12/327, urbroj: 2170-09-04/03-15-2 od 14. kolovoza 2015. donesenih temeljem osporavane Odluke, kojom su, kako smatraju povrijeđena njihova prava odnosno pravni interesi. Zahtjevi su podneseni u roku od 30 dana od primitka pojedinačnih odluka utemeljenih na osporavanom općem aktu.

Kako se u zakonskom roku podneseni zahtjevi podnositelja odnose na isti osporeni akt donositelja Općinskog vijeća Općine V., Sud je spojio spise radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke pod poslovnim brojem: Usoz-145/15.

Podnositelji osporavaju dio članka 7. u dijelu u kojem je sadržana sintagma „oba roditelja“ (a smatraju da treba „barem jedan roditelj“) i dio članka 8. koji glasi „dokaz da roditelj nije u braku odnosno da je brak razveden ili da je kod nadležnog suda pokrenut postupak za razvod braka“. Osporavane odredbe suprotne su Ustavu, Konvenciji, Direktivi i navedenim zakonima jer se

diskriminira pojedinu djecu i njihove roditelje koji su prijavljeni na području Općine V. zbog činjenice da im je jedan roditelj, strani državljanin koji još nije ispunio uvjete za prijavu stalnog boravka temeljem odredbe članka 92. Zakona o strancima. Pravno tumačenje sadržano u članku 7. Odluke je u suprotnosti sa izvorima prava koja promiču i štite vrijednosti jedinstva obitelji i u konkretnom bi slučaju trebale štiti prava djeteta i njihovih roditelja. Prihvatanje takvog tumačenja ne bi poticajno djelovalo na jedinstvo obitelji već upravo suprotno obzirom da bi zahtjevi podnositelja za sufinanciranje bili pozitivno riješeni kada bi se razveli od supružnika. Pojedinačno citiraju naprijed navedene odredbe Ustava, Konvencije o pravima djeteta te ističu da su prema Ugovoru o funkcioniranju EU građani EU izjednačeni u socijalnim pravima sa državljanima pojedinih država članice EU, a naprijed navedenom Direktivom je određena zabrana diskriminacije članova obitelji na temelju državljanstva u cilju očuvanja jedinstva obitelji. Obiteljski zakon u svojim osnovnim načelima prije svega propisuje zaštitu dobrobiti i prava djeteta a Zakonom o suzbijanju diskriminacije, kojim se osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuju zaštita od diskriminacije, između ostalog i na osnovu bračnog ili obiteljskog statusa. Smatraju da su osporenim općim aktom stavljen u nepovoljniji položaj i diskriminirana djeca, odnosno čitava obitelj u kojoj su roditelji djeteta čije se sufinanciranje traži u bračnoj zajednici, dok bi u slučaju da roditelji nisu u braku kriterij za dodjelu subvencije bili ispunjeni i zahtjevi podnositelja usvojeni. Predlažu ukidanje članaka 7 i 8. osporavane Odluke.

Općinsko vijeće Općine V. nije se očitovalo u vezi s podnesenim zahtjevima. Podneskom od 11. studenog 2015. očitovala se načelnica Općine V. navodeći da je Općina V. osporenu odluku donijela u okviru izvršavanja svojih samoupravnih ovlasti u skladu s relevantnim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi te Statuta Općine V.. Osporenim aktom se osigurava učinkovita provedba samoupravnih poslova koji se odnose na brigu o djeci, odgoj i osnovno obrazovanje i socijalnu skrb, vodeći pri tom naročito računa o kategorijama građana koje Općina V. prepoznaje kao one koje uživaju njenu posebnu zaštitu. Pozivanje predlagatelja na Ustav, konvencijsko pravo i sve druge pravne izvore, s namjerom da se osporeni opći akt prikaže diskriminatornim u cijelosti je neosnovano. Nije točno da bi osporeni akt imao značaj oduzimanja ili ograničavanja određenih socijalnih prava a posebno je paušalna i neutemeljena teza podnositelja da bi sadržaj općeg akta dovodio u pitanje konvencijsko pravo preživljavanja djeteta ili pravo na zadovoljenje temeljnih potreba za njegovu opstojnost. Subvencioniranje predškolskog odgoja ne predstavlja ni zakonsku obvezu jedinica lokalne samouprave niti zagaranirano pravo građana koji žive na njihovom području. Kriteriji za distribuciju ograničenih proračunskih sredstava Općine V. nisu definirani ni relevantnom zakonskom niti podzakonskom regulativom već je njihova uspostava stavljena u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave. Općina V. definirala je kriterije za ostvarivanje prava na subvencioniranje predškolskog odgoja vodeći pri tom računa o tome da predviđena mjera obuhvati što veći broj ciljane populacije, odnosno da osigurana sredstva budu što šire i što ravnomjernije distribuirana, a da se pritom ne dovede u pitanje ekonomski efekt koji će mjera imati na krajnjeg korisnika. Donošenjem osporenog akta Općina V. omogućila je financijsku podršku obiteljima i samohranim roditeljima koji trajno žive na području Općine, dakle upravo kategorijama koje Općina V. prepoznaje kao one koje zaslužuju njenu naročitu zaštitu, te se skreće pažnja na činjenicu da je osporenim općim aktom za ekonomski najugroženije kategorije roditelja predviđeno pravo na subvenciju u visini od 100% iznosa ekonomske cijene redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja. Napominje kako brojni zakonski i podzakonski propisi koji uređuju materiju socijalne skrbi uspostavljaju mehanizam ostvarivanja socijalnih prava na način da ih imaju ostvarivati isključivo građani s prebivalištem ili odobrenim stalnim boravkom za strance na određenom području (npr. Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o doprinosima i dr.). Predlaže zahtjeve odbiti kao neosnovane.

Zahtjevi nisu osnovani.

Osporenu Odluku o sufinanciranju redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Općini V. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 4/14., u daljnjem tekstu: Odluka) donijelo je Općinsko vijeće Općine V. na VII. sjednici održanoj 20. veljače 2014. temeljem članka 48. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju (Narodne novine, broj 10/97., 107/07. i 94/13.), članka 41. Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe (Narodne novine, broj 63/08. i 90/10.) i članka 35. Statuta Općine V. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 25/09., 6/13., 15/13., 33/13.). Odluka je stupila na snagu danom objave u Službenim novinama Primorsko-goranske županije.

Donositelj osporene odluke je na sjednici održanoj 12. svibnja 2015. donio Odluku o 1. izmjeni i dopuni Odluke o sufinanciranju redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja u Općini V. (Službene novine Općine Viškovo br. 3/15.), kojom osporeni dijelovi članaka 7. i 8. Odluke nisu izmijenjeni.

Osporavane odredbe Odluke glase:

Članak 7.

Pravo iz članka 3. ove Odluke ostvaruju roditelji ukoliko dijete i oba roditelja imaju prijavljeno prebivalište odnosno prijavljeno stalno boravište (za strane državljane) na području Općine te oba roditelja nemaju iskazano dospjelo dugovanje prema Općini.

Pravo iz članka 3. ove Odluke ostvaruje roditelj koji nije u braku odnosno koji je razveden ukoliko dijete i roditelj s kojim dijete živi imaju prijavljeno prebivalište odnosno stalno boravište (za strane državljane) na području Općine te roditelj nema iskazano dospjelo dugovanje prema Općini.

Članak 8.

Za ostvarivanje prava iz članka 3. ove Odluke roditelji/roditelj je dužan podnijeti zahtjev za sufinanciranje za svaku pedagošku godinu.

Zahtjev za sufinanciranje se podnosi nadležnom upravnom odjelu općine koji će o zahtjevi donijeti rješenje.

Zahtjev iz stavka 1. ovoga članka roditelji/roditelj podnosi na propisanom obrascu od 1. srpnja do 8. kolovoza za narednu pedagošku godinu.

Ukoliko roditelji/roditelj upisuje dijete u ustanovu iz članka 1. ove Odluke u toku pedagoške godine zahtjev za sufinanciranje roditelji podnosi do 10. u mjesecu za tekući mjesec.

Uz zahtjev iz stavka 1. ovoga članka roditelji su dužni priložiti sljedeće:

- *potvrdu o upisu djeteta u predškolsku ustanovu sa naznakom programa i točnim datumom polaska u vrtić;*
 - *izvadak iz matične knjige rođenih za dijete ne starije od 6 mjeseci (original) ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za dijete, ne stariji od 6 mjeseci;*
 - *uvjerenje o prebivalištu ne starije od 30 dana za dijete ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za dijete, ne stariji od 30 dana ili presliku važeće osobne iskaznice za dijete;*
 - *uvjerenje o prebivalištu ne starije od 30 dana za oba roditelja ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za oba roditelja, ne stariji od 30 dana ili presliku važeće osobne iskaznice za oba roditelja;*
 - *potvrdu o visini dohotka izdanu od Porezne uprave ne stariju od 30 dana na kojoj evidentirana adresa roditelja mora biti jednaka adresi na kojoj roditelj ima prijavljeno prebivalište, za oba roditelja;*
 - *dokaz o nepostojanju dospelog duga prema Općini Viškova za oba roditelja;*
- Roditelj koji nije u braku odnosno koji je razveden dužan je priložiti sljedeće:*
- *potvrdu o upisu djeteta u predškolsku ustanovu sa naznakom programa i točnim datumom polaska u vrtić;*
 - *izvadak iz matične knjige rođenih za dijete i roditelja ne stariji od 6 mjeseci (original) ili*

- elektronički zapis iz sustava e-Građani za dijete, ne stariji od 6 mjeseci;*
- *izvadak iz matične knjige rođenih za roditelja ne stariji od 30 dana za roditelja ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za roditelja, ne stariji od 30 dana;*
- *uvjerenje o prebivalištu ne starije od 30 dana za dijete ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za dijete, ne stariji od 30 dana ili presliku važeće osobne iskaznice za dijete;*
- *uvjerenje o prebivalištu ne starije od 30 dana za dijete ili elektronički zapis iz sustava e-Građani za roditelja, ne stariji od 30 dana ili prestanku važeće osobne iskaznice za roditelja;*
- *potvrdu o visini dohotka izdanu od Porezne uprave ne stariju od 30 dana na kojoj evidentirana adresa roditelja mora biti jednaka adresi na kojoj roditelj ima prijavljeno prebivalište;*
- *dokaz o nepostojanju dospjelog duga prema Općini Viškovo za roditelje;*
- *dokaz da roditelj nije u braku odnosno da je brak razveden ili da je kod nadležnog suda pokrenut postupak za razvod braka*

Člankom 3. osporene Odluke određeno je da roditelji djeteta – korisnika redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja (u daljnjem tekstu: roditelji) ostvaruju pravo na sufinanciranje redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja te plaćaju cijenu od 750,00 mjesečno za jaslički program u ustanovama iz članka 1. ove Odluke (stavak 1.). Roditelji ostvaruju pravo na sufinanciranje redovitog programa predškolskog odgoja i obrazovanja te plaćaju cijenu od 400,00 kuna za vrtički program u ustanovama iz članka 1. ove odluke (stavak 2.).

Člankom 1. Odluke određeno je da Općina V. sufinancira redoviti program predškolskog odgoja i obrazovanja u Dječjem vrtiću V. koje je osnivač Općina; u ustanovama drugih osnivača registriranih sukladno zakonu, na području Općine; u ustanovama drugih osnivača, registrirani sukladno Zakonu na području drugih jedinica lokalne samouprave.

Odluka je utemeljena na odredbi članka 48. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju koja se odnosi na financiranje dječjeg vrtića. Ovom odredbom je propisano da je osnivač dječjeg vrtića dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića (stavak 1.), da dječji vrtić osigurava sredstva prodajom usluga na tržištu i iz drugih izvora sukladno zakonu (stavak 2.) kao i da dječji vrtić, koji je osnovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, naplaćuje svoje usluge od roditelja – korisnika usluga, sukladno mjerilima koja utvrđuje predstavničko tijelo te je jedinice osim programa predškole koji je za roditelje besplatan (stavak 4.). Stavkom 5. istog članka propisano je da sredstva iz stavka 4. ovog članka se uplaćuju u proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja je osnovala dječji vrtić ili na žiro-račun dječjeg vrtića, ako tako odluči predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

Odluka se temelji i na odredbi članka 41. Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe, koja se odnosi na mjerila za financiranje programa dječjih vrtića, a kojom je propisano da troškove smještaja djece u dječjim vrtićima snose osnivači ustanove i roditelji djece koja polaze vrtić u skladu sa zakonom.

Osporavanom Odlukom utvrđeni su dakle kriteriji i način kojim Općina V. sufinancira redoviti program predškolskog odgoja i obrazovanja (jaslički i vrtički program). Radi se o reguliranju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave u obavljanju poslova lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana (članak 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te članak 14. Statuta Općine V.), u normiranju kojih je predstavničko tijelo ovlašteno donositi opće akte (članak 35. stavak 2. istog Zakona i članak 16. Statuta).

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja te radi

zadovoljavanja tih potreba osnivati dječje vrtiće (članak 2. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju). Na osnovama utvrđenih mjerila Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i obrazovanja, temeljem kojih se predškolski odgoj ostvaruje (članak 6. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju) jedinice lokalne samouprave utvrđuju način, opseg i kvalitetu zadovoljavanja javnih potreba u području društvene brige o djeci predškolske dobi prema potrebama i interesima stanovnika na svom području i osiguranih sredstava u svom proračunu za zadovoljenje tih potreba.

Nadalje, iz odredbe članka 49. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju proizlazi da mjerila za osiguranje sredstva za zadovoljenje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinice lokalne samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije odnosno Grada Z. (stavak 1.), kao i da su jedinice lokalne i područne samouprave dužne za predškolski odgoj izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko svojim mjerilima utvrdi predstavničko tijelo županije, odnosno Grada Z. (stavak 2.). Na temelju stavka 3. istog članka Zakona predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave sukladno tim mjerilima određuje korištenje sredstava.

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određivanjem kriterija i načina sufinanciranja cijene dječjeg vrtića ostvaruje svoje samoupravo pravo i dužnost u financiranju predškolskog odgoja, sukladno svojim financijskim mogućnostima. Osporenom odredbom članka 7. Odluke sufinanciranje je osigurano pod istim uvjetima kako za strane tako i za hrvatske državljane. Ovo stoga što korisnici prava, odnosno roditelji koji su hrvatski državljani da bi ostvarili pravo na sufinanciranje također trebaju ostvariti uvjet prebivanja na području općine.

Stoga osporena odredba, protivno isticanju podnositelja, nije diskriminatorna u odnosu na strance.

Propisivanjem uvjeta kojim se u ostvarivanju prava roditelja za sufinanciranje redovitog programa predškolskog odgoja veže za njihovo prebivanje, odnosno stalni boravak za strance na području te jedinice lokalne samouprave, prema ocjeni ovoga Suda nije povrijeđen zakon.

Sud ne nalazi povredu zakona niti u osporavanom dijelu odredbe članka 8. Odluke jer se ista odnosi na roditelje iz stavka 2. članka 7. iste Odluke koji za ostvarivanje prava iz članka 3. Odluke uz zahtjev trebaju priložiti i dokaz takvog statusa (da nije u braku odnosno da je brak razveden ili da je kod suda pokrenut postupak za razvod braka).

Budući da osporene odredbe na jednak način uređuju prava državljana Republike Hrvatske i stranaca, pa tako i državljana članica EU, jer se radi o utvrđivanju pitanja iz samoupravnog djelovanja jedinice lokalne samouprave iz područja predškolskog odgoja i obrazovanja u kojem države članice pa tako i lokalna samouprava uživaju široku mjeru diskrecije neosnovano je pozivanje podnositelja na odredbe Ugovora o funkcioniranju EU, te na odredbe Direktive o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji o slobodi kretanja i boravka na teritoriju države članice i odredbe Konvencije o pravima djeteta.

U odnosu na tvrdnju o neustavnosti osporavanih odredaba Odluke Sud napominje da je prema članku 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14.) predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. Kako je, dakle, predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove ustavnosti, Sud tvrdnje o neustavnosti osporavanih odredaba nije razmatrao.

Slijedom iznijetog, trebalo je odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima zahtjeve odbiti kao neosnovane.

U Zagrebu 23. prosinca 2015.

Predsjednica vijeća

Arma Vagner Popović, v.r.