



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

Poslovni broj: Usoz-143/22-91

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić i mr. sc. Inge Vezmar-Barlek, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić-Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu obavijesti D. J. i drugih, koje zastupa K. V., odvjetnica u Z., H. u. r. o. i drugih koje zastupaju M. M., odvjetnica u Z., i N. P., odvjetnik u Z., i U. U. i. o., koju zastupa K. N., odvjetnik u Z., na sjednici vijeća održanoj dana 27. veljače 2023.

p r e s u d i o j e

- I. Prijedlozi se odbijaju.
- II. Stavlja se izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-143/22-15 od 12. prosinca 2022. s danom donošenja ove presude.
- III. Odbija se zahtjev podnositelja prijedloga za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Rješenjem ovoga Suda, poslovni broj Usoz-143/22-82 od 16. siječnja 2023. Sud je spojio predmete, poslovni broj: Usoz-143/22, Usoz-150/22 i Usoz-157/22, s time da se predmet vodi pod poslovnim brojem Usoz-143/22. Navedenim rješenjem odlučeno je da će se predmet poslovni broj: Usoz-143/22 riješiti u oglednom sporu.
2. Svi podnositelji su podnijeli obavijest tražeći da Sud po službenoj dužnosti pokrene postupak ocjene zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, koju je donijela Gradska skupština Grada Zagreba 8. rujna 2022. (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 25/22 – dalje: Odluka).
3. Podnositelji D. J. i drugi ističu da je osporena Odluka ponovno nezakonita. Pozivaju se na stavove iznesene u presudi ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022. Smatraju da se novom Odlukom zadire u stečena prava podnositelja, kao roditelja odgojitelja. Smatraju da se ne poštuju mišljenja i stavovi Visokog upravnog suda izneseni u navedenoj presudi vezani za negativne posljedice po društveni i materijalni status podnositelja, propust donositelja za uspostavljanjem ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja podnositelja, a sve obzirom na prekratko razdoblje prilagodbe. Navode da je prekomjerni teret prema

mišljenju Visokog upravnog suda u navedenoj presudi bilo moguće svesti u prihvatljive okvire i to uvođenjem kompenzacijskih mjera te duljim trajanjem razdoblja prilagodbe, a u kojem bi se postepeno smanjivala prava podnositelja. Smatraju da sporna Odluka potpuno ignorira navedeno. Osim toga navodi da je nesporno da su pojedinačni akti doneseni temeljem Odluke iz 2016. i 2018. godine upravni akti. Ističu da su predmet navedenih pojedinačnih upravnih akata novčana sredstva te s obzirom da imaju valjanu pravnu osnovu nesporno utječu na imovinska prava podnositelja te su na istima utemeljena i legitimna očekivanja podnositelja kao adresata. Ukazuju na shvaćanje Ustavnog suda Republike Hrvatske izneseno u odluci br. U-III-B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. Pozivaju se i na praksu Europskog suda za ljudska prava te na odluke ovog Suda vezane uz konvencijsko pravo iz članka 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Ponavljaju sve što je već navedeno i u ranijoj obavijesti vezanoj za stečena prava, retroaktivnu primjenu i legitimna očekivanja stranaka i presude na koje su se pozvali i u ranijem postupku koji je dovršen pravomoćnom presudom ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-8/22. Ističu da ponovno nije adresatima ostavljen dovoljno dug period za prilagodbu te smatraju da kompenzacijske mjere nisu dovoljne da bi ublažile negativne posljedice osporavane Odluke za njene adresate. Smatraju da prvenstveno kompenzacijske mjere podrazumijevaju kompenziranje za stavljanje u nepovoljni položaj sa svrhom nadoknade negativnog utjecaja kao posljedice novog uređenja postojeće pravne situacije. Ističu da iz obrazloženja osporene Odluke proizlazi kako donositelj smatra najvažnijom kompenzacijskom mjerom proširenje kapaciteta gradskih vrtića s ciljem omogućavanja upisa u programe predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci Grada Zagreba. Međutim, prema tvrdnji podnositelja samo u rujnu 2022. za više od 3.000 djece, a u koju se ne ubrajaju djeca roditelja odgojitelja, nije bilo mjesta u gradskim vrtićima. Posebno se ističe kako je u mjeri roditelj odgojitelj oko 6.000 djece vrtićke dobi, što bi značilo da je trenutno u Gradu Zagrebu oko 9.000 nezbrinute djece. Iako donositelj navodi kako je Grad Zagreb prijavio ukupno 21 projekt izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije vrtićkih objekata, na sufinanciranje iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. do 2026. (dalje u tekstu: Nacionalni plan) jasno je da se radi o projektima čija realizacija u skorašnjoj budućnosti nije izvjesna. Navode da se prema samom Nacionalnom planu ostvarenje glavnog cilja, a to je osiguranje svakom djetetu vrtićke dobi mjesto u vrtiću, očekuje tek u 2026. Također, smatraju da je jasno da ni prenamjena prostora u vlasništvu Grada Zagreba (prostora mjesne samouprave), kao ni zakup prostora od privatnih ponuditelja nije učinkovito rješenje. Navedeni nisu ni građeni ni predviđeni za dječje vrtiće, dok je upravo manjkava infrastruktura i to prema Nacionalnom planu na koji se sam donositelj poziva jedna od glavnih prepreka sudjelovanja u ranim predškolskim i odgojnim programima. Ističu da sukladno uvjetima propisanim Nacionalnim planom Grad Zagreb za izgradnju novih vrtića, a po stupnju svoje razvijenosti, može ostvariti pravo na dobivanje financijskih sredstava u visini do maksimalno 30%. Navedeno znači da će se ostala financijska sredstva za izgradnju vrtićkih kapaciteta morati financirati iz Gradskog proračuna ili drugih izvora. S obzirom na navedeno smatraju da nije životno logično očekivati da će se sva djeca vrtićke dobi obuhvaćena mjerom roditelj odgojitelj upisati u vrtiće. U dokaz navedenog predlažu uvid u Nacionalni plan te obavijest Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade o upisu djece rane i predškolske dobi u programe predškolskog odgoja i obrazovanja za pedagošku godinu 2022./2023. na području Grada Zagreba. Isto tako, navode da nedostaje odgajatelja, a u dokaz

navedenog pozivaju se na novinski članak s portala Index.hr. Smatraju da bi se ostvarila svrha kompenzacijske mjere ista mora davati rezultate u trenutku nastanka negativne posljedice koju kompenzira. U ovom slučaju donositelj je uistinu dao mogućnost roditeljima odgojiteljima da i za vrijeme trajanja novčane pomoći upišu dijete u program predškolskog odgoja i obrazovanja, ali s obzirom na nedovoljan broj samih vrtića te nedostatak mjesta u njima navedeno nema apsolutno nikakav, a kamo li pozitivan učinak na status roditelja odgojitelja. Uz naprijed navedeno Grad Zagreb je donio još četiri kompenzacijske mjere usmjerene na osposobljavanje korisnika za uključivanje u tržište rada. Dvije su usmjerene na programe edukacije, a dvije na potpore zapošljavanju odnosno samozapošljavanju. Ističu da su spomenute kompenzacijske mjere puka preslika već postojećih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, ali po puno nepovoljnijim uvjetima s time da korištenje kompenzacijskih mjera predstavlja prepreku za korištenje potpora Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te za obrazovanje nezaposlenih i ostalih tražitelja zaposlenja. Smatraju da prilikom donošenja kompenzacijskih mjera nisu uzeti u obzir svi čimbenici, a koji su nužni za donošenje mjera koje bi bile jednako učinkovite i primjenjive za sve roditelje odgojitelje. U prvom redu radi se o općim čimbenicima kao što su globalni procesi, demografska kretanja i trendovi te stanje gospodarstva. S druge strane riječ je o društvenim i socijalnim čimbenicima, prvenstveno o životnoj dobi te spolu korisnika kojima su mjere namijenjene kao i kvalifikacijskoj strukturi korisnika. Konačno, smatraju da nisu uzete u obzir potrebe obitelji s više djece. Tako su npr. potpore za samozapošljavanje kojima se želi potaknuti roditelje odgojitelje na pokretanje vlastitog posla u cijelosti neprimjerene obzirom na uvjete koji vladaju na hrvatskom tržištu. Činjenica je da zbog sada već dugotrajne gospodarske recesije propadaju mnogo uhodaniji poslovni subjekti. Stoga vraćanje roditelja odgojitelja na tržište rada nakon dugogodišnjeg izbjivanja s istog na način da ih se izloži izglednom riziku od dovođenja u još gori socijalni položaj u slučaju neuspjeha od onog u kojem su bili prije pokretanja vlastitog posla nije i ne može biti svrsishodna kompenzacijska mjera prema mišljenju podnositelja. Nadalje ističu da potpora za samozapošljavanje iznosi 40.000,00 kuna, a navedeni iznos je čak tri puta manji od iznosa potpore za samozapošljavanje Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Ističu da su većina korisnika mjere roditelj odgojitelj žene i to bez radnog iskustva i/ili nedovoljnog stupnja obrazovanja bez potrebnih znanja za pokretanje vlastitog posla u smislu poduzetništva. Slijedom navedenog istima je potrebna dodatna i dugotrajna edukacija u svrhu pokretanja i vođenja vlastitog posla. S obzirom da je trajanje ove kompenzacijske mjere usmjereno na period do kolovoza 2023. jasno je kako ista ni u kojem slučaju ne može otkloniti štetne posljedice koje nastaju roditeljima odgojiteljima donošenjem sporne Odluke. Osim toga, ističu da se, suprotno navodima donositelja, nakon kolovoza 2023. eventualni korisnici ove kompenzacijske mjere neće moći prijaviti na programe poticanja samozapošljavanja koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. Naime, korisnik potpore Hrvatskog zavoda za zapošljavanje mora biti nezaposlena osoba. Smatraju da je donositelj mogao i trebao donijeti mjere usmjerene na zapošljavanje kojima bi se potpore davale poslodavcima za zapošljavanje roditelja odgojitelja uvjetujući visinu plaće, radno vrijeme kao i trajanje samog radnog odnosa. Donositelj je mogao predložiti i mjeru kojom bi se poslodavcima prilikom zapošljavanja osobe koja je imala status roditelja odgojitelja odobrila određena vrsta olakšice, a što bi životno i logično ubrzalo proces zapošljavanja korisnika mjere. Ističu da je Grad Zagreb za provedbu i realizaciju

naprijed navedenih kompenzacijskih mjera osigurao sredstva u iznosu od 800.000,00 kuna. Takvim iznosom osigurana su sredstva za 20 korisnika mjere roditelj odgojitelj, a što dodatno govori u prilog činjenici kako je donositelj na ovaj način postupio u cijelosti suprotno jasnoj uputi Visokog upravnog suda iz pravomoćne presude. Što se tiče razdoblja koje je podnositelj dao adresatima osporavane Odluke koje je ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima ističu kako je isto prekratko obzirom na teret koji im je nametnut te posljedice koje za njih proizlaze iz donošenja sporne Odluke. Smatraju da ono što je donositelj propustio učiniti, a sukladno stavu i mišljenju Visokog upravnog suda iz pravomoćne presude, prekomjerni teret nametnut kratkim razdobljem prilagodbe trebalo je ublažiti odgovarajućim kompenzacijskim mjerama. Navedeno znači da bi se u ostavljenom vremenu prilagodbe trebali vidjeti rezultati i učinci kompenzacijskih mjera. Smatraju da kompenzacijske mjere u ovom trenutku eventualno predstavljaju početnu fazu u smislu prilagodbe čija bi se provedba, djelovanje i učinci trebali pratiti kroz određeni vremenski period. Spornom Odlukom nakon šest mjeseci iznos novčane pomoći smanjuje se za sve korisnike, dok određenim korisnicima pravo na novčanu pomoć apsolutno prestaje nakon jedne godine. Smatraju da naprijed navedeni vremenski period nikako nije primjereno razdoblje prilagodbe. Kako i sam Visoki upravni sud navodi u citiranoj presudi, vrijeme trajanja novčane pomoći može se produljiti za novorođeno dijete do 18. godine života kao univerzalne pomoći usporedive s dječjim doplatkom. Također kada govori o postepenoj modifikaciji postojeće mjere, u smislu postepenog smanjivanja prava određenoj skupini korisnika, Visoki upravni sud jasno naglašava da bi se trebalo raditi o vremenskom periodu od više godina, a ne od par mjeseci, kako je to donositelj propisao spornom Odlukom. Smatraju kako je neophodno propisati bitno dulji vremenski period. Predlažu da Visoki upravni sud provede postupak te donese presudu kojom ukida osporenu Odluku.

4. Podnositelji H. u. r. o. i još 10 osoba podnijeli su obavijest kojom traže da po službenoj dužnosti ovaj Sud pokrene postupak ocjene zakonitosti osporene Odluke. U obavijesti navode cijelu kronologiju postupka donošenja ranijih odluka iz 2016. i 2018., iznose pojedinačne situacije korisnika, smatraju da je osporena Odluka formalno-pravno i materijalno-pravno nezakonita. Osporavaju cilj donošenja navedene Odluke, vrijeme koje je ostavljeno za prilagodbu te sve kompenzacijske mjere. Ističu da su korisnici na temelju općeg akta ostvarili status i da se ti pojedinačni akti temelje na odlukama iz 2016. i 2018. godine. Smatraju da u okolnostima konkretnog predmeta priznato i utvrđeno subjektivno pravo promatrano s ustavno-pravnog aspekta predstavlja imovinu korisnika, njegovo pravo vlasništva pa svaki korisnik uživa zaštitu svog prava vlasništva u skladu s člankom 48. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., i 5/14., dalje u tekstu: Ustav) i člankom 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine" Međunarodni ugovori br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10. i 13/17. – dalje: Konvencija). Navode da je novčana pomoć roditelja odgojitelja drugi dohodak te se na nju primjenjuju odredbe Ovršnog zakona koje se odnose na zaštitu plaće od ovrhe, dakle ta primanja imaju karakter stalnih novčanih primanja. Navode da se provedbom sporne Odluke korisnicima novčane pomoći prijevremeno ukida iznos novčane pomoći te ih se ostavlja bez redovitog primanja. Ističu da je Republika Hrvatska ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne

novine" Međunarodni ugovori br. 14/97., 2/07., 4/08., i 5/08. – dalje u tekstu: Povelja), čime je ta Povelja postala dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi je iznad zakona. Prema odredbi članka 3. Povelje pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva bitnim dijelom javnih poslova. Osim toga već se u uvodu Povelje ističe da postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuju upravu koja je učinkovita i bliska građanima. U tom smislu svakako je u okolnostima konkretnog predmeta potrebno utvrditi jesu li zbog aktivnosti ili neaktivnosti lokalne jedinice korisnici novčane pomoći morali snositi nerazmjeran i prekomjeran teret pri čemu posebno treba obratiti pozornost na to je li lokalna jedinica u okolnostima konkretnog predmeta postupala pravodobno, na primjeren i dosljedan način te je li odmah djelovala kako bi ispravila svoje pogreške ili ako nije na čiju štetu se te pogreške ispravljaju. Nadalje komentiraju prijedlog Odluke te obrazloženje i smatraju da kompenzacijske mjere koje su predložene nisu adekvatne. Navode da gradonačelnik smatra da učinke ograničenja prava korisnika novčane pomoći može kompenzirati proširenjem kapaciteta gradskih vrtića s ciljem omogućavanja upisa u program predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci Grada Zagreba međutim gradonačelnik se tim istim razlozima vodio i prilikom samog donošenja sporne Odluke kojom je ograničio prava korisnika mjere. Razlog donošenja Odluke i razlog donošenja kompenzacijskih mjera prema mišljenju podnositelja ne može biti isti. Navode da iako je spornom Odlukom roditeljima omogućeno istodobno korištenje novčane pomoći i upis djece u vrtić postavlja se pitanje stvarne učinkovitosti kompenzacijske mjere obzirom da se u obrazloženju nigdje ne navodi da su projekti na koje se Grad poziva odobreni, a kamo li i da se prešlo u realizaciju istih. Osim što u vrtićima nema mjesta, kako proizlazi iz novinskih članaka te samih podataka Grada Zagreba, postoji i problem manjka odgojitelja i drugih kadrova. Kad se sve navedeno uzme u obzir prema mišljenju podnositelja nedvojbeno je da Grad Zagreb ne raspolaže slobodnim vrtićkim mjestima koja bi udovoljavala standardima kvalitete i priuštivosti. Isto tako osporavaju i kompenzacijsku mjeru potpore za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći te ističu da Gradska skupština kao kompenzacijsku mjeru za oduzimanje novčane pomoći u iznosu od preko 5.000,00 kn nudi mogućnost potpore za samozapošljavanje u iznosu do najviše 40.000,00 kn. Kompenzacijska mjera ovakvog sadržaja, prema mišljenju podnositelja, praktički ih sili da preuzmu na sebe kompletne troškove osnivanja pravnih subjekata za koje je svakako potrebno izdvojiti određeni iznos. Navode da to nije jedino ograničenje koje je nametnuto u kompenzacijskim mjerama, već se od istih zahtjeva da 24 mjeseca od dana uplate potpore održe poslovanje i zaposlenost i to u ekonomskoj i gospodarskoj krizi. Kao treća kompenzacijska mjera ponuđena je mjera obrazovanja obrazovnim programima Pučkog otvorenog učilišta Z. Grad Zagreb svakom korisniku sufinancira cijenu jednog odabranog programa za 70% ukupnog iznosa cijene programa pod uvjetom da korisnik završi izabrani program, a korisnik mjere sam plaća preostalih 30% iznosa. Ako korisnik ne završi program u predviđenom roku Grad Zagreb neće sufinancirati 70% ukupne cijene. Na internetskoj stranici Pučkog otvorenog učilišta Z. navedeni su programi koji su ponuđeni korisnicima mjere. Riječ je o programima koji su u višesatnom trajanju, a nema rasporeda predavanja niti je u tom smislu uzeta u obzir činjenica da je riječ o obiteljima s više djece koje bi u vrijeme održavanja predavanja trebale osigurati osobu koja bi brinula o djeci. Isto tako kao kompenzacijsku mjeru

ponučenu roditeljima odgojiteljima Grad nudi program edukacije i savjetovanja u P. u., riječ je o mjeri koja bi prema viđenju Grada Zagreba služila osposobljavanju roditelja odgojitelja za uključivanje u tržište rada. Grad Zagreb kao kompenzacijsku mjeru navodi i mjeru potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti. Riječ je o mjeri koju Grad Zagreb provodi više godina za redom. Novost koja je predviđena ovom mjerom je ta da su kao kriterij za dodjelu potpore za očuvanje i razvoj tradicijskih deficitarnih i proizvodnih obrtničkih djelatnosti navedeni i korisnici novčane pomoći za roditelja odgojitelja. Prigovaraju da Grad Zagreb do današnjeg dana nije izradio cjelovitu evaluaciju niti je sagledao sve dosadašnje učinke odluke iz 2016. i 2018. godine. Kako je Grad Zagreb to propustio učiniti H. u. r. o. je među svojim članstvom provela anketu da bi došla do podataka o strukturi korisnika mjere. Navedenu anketu prilažu uz obavijest i stručno znanstveni osvrt doc. dr. sc. S. Š. Usporedba obrazovnog statusa, radnog iskustva, ranije pozicije na radnom mjestu, zdravstvenog statusa, egzistencijalne ugroženosti i sličnih posebnosti korisnika mjere i službene ponude radnih mjesta, prema mišljenju podnositelja, svakom razumnom ukazuje na male mogućnosti korisnika mjere osiguravanja stalnog zaposlenja i stalnih egzistencijalnih prihoda za svoje obitelji. Smatraju da će tu malo pomoći savjetovanje, edukacije i limitirane potpore za samozapošljavanje. Prema službenim podacima objavljenim na stranici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje koja je inkorporirana u anketu na dan 21. rujna 2022. ukupan broj slobodnih radnih mjesta na području Grada Zagreba za rad na određeno i neodređeno vrijeme iznosio je 1.639. Sama brojčana usporedba ponude slobodnih radnih mjesta i ukupnog broja korisnika mjere uz svu ostalu brojnost nezaposlenih u Gradu Zagrebu i Hrvatskoj vjerojatnost zapošljavanja roditelja odgojitelja, a posebice onih koji prema osobnim obilježjima spadaju u teže zapošljive osobe, čini gotovo nemogućim. Također smatraju da je bitno ukazati na to da je broj slobodnih radnih mjesta u padu. Na dan 19. listopada 2022., broj slobodnih radnih mjesta na području Grada Zagreba prema podacima objavljenim na službenoj stranici Hrvatskog zavoda za zapošljavanje iznosi 1418 što u odnosu na podatke od 21. rujna 2022. ukazuje na to da je preko 200 slobodnih radnih mjesta manje, čime je dodatno umanjena mogućnost zaposlenja roditeljima odgojiteljima. Posebno ističu da je predlagatelj kao razlog mijenjanja Odluke naveo da Odluka iz 2016. i Odluka iz 2018. nisu ispunile svoju svrhu pri čemu ističe da se radi o demografskoj mjeri. Predlagatelji smatraju da se prvenstveno radi o socijalnoj mjeri koja se ogleda u cjelovitoj skrbi i poboljšanju uvjeta života obitelji s većim brojem djece. Kako Grad Zagreb nije proveo adekvatno ispitivanje i analize kojima bi se utvrdili demografski učinci, već samo paušalno tvrdi da isti nisu ispunjeni, podnositelji ukazuju na stručno mišljenje prof. dr. N. P. dostavljenog Visokom upravnom sudu u predmetu Usoz-8/22 te dopunu mišljenja od 13. listopada 2022. U dopuni mišljenja se navodi da su u odnosu na stručno mišljenje iz siječnja 2022. dostupni podaci i o treće i četvrto i više rođenoj djeci po redu rođenja za 2020. Unatoč tome što je u Z. zbog zaraze i potresa 2020. rođeno nešto manje djece nego ranijih godina, udio treće i više rođene djece gotovo je jednak udjelu iz 2018. Stoga smatraju da su Odluke iz 2016. i 2018. ispunile pronatalitetnu svrhu.

5. Smatraju da prilikom donošenja sporne Odluke nije poštivana pravna procedura donošenja općeg akta što za posljedicu ima formalnu nezakonitost osporene Odluke. Ističu da je na službenim stranicama Grada Zagreba objavljen dnevni red 15. sjednice Gradske skupštine Grada Zagreba. Pod točkom 2. raspravljalo se o prijedlogu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj

pomoći za roditelja odgojitelja, dakle o spornoj Odluci čiji je predlagatelj gradonačelnik Grada Zagreba, matično radno tijelo je bio Odbor za socijalnu skrb, dok su nadležna radna tijela bila Odbor za Statut, Poslovnik i propise i Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Grada Zagreba. Podnositelji smatraju da prijedlog Odluke nije imao propisani sadržaj. Odredbom članka 90. stavka 1. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 17/09., 6/13., 7/14., 2/17., 13/18., 2/19. i 8/21. – dalje u tekstu: Poslovnik) propisano je da prijedlog Odluke sadrži: 1. pravni temelj za donošenje odluke; 2. ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se treba urediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa na predloženi način; 3. ocjenu sredstava potrebnih za provođenje odluke te način njihova osiguravanja; 4. iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavi kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje odluke osigurana u proračunu; 5. tekst prijedloga odluke s obrazloženjem; 6. važeću odluku ako se predlažu izmjena ili dopuna odluke; izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću ako je potrebno provesti savjetovanje. Uz prijedlog Odluke priloženi su dopis predlagatelja, prijedlog Odluke, obrazloženje, Službeni glasnik Grada Zagreba 10/18., Službeni glasnik Grada Zagreba 20/21., obrazac izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, izjava, dopis vijećima gradskih četvrti, izvješće Odbora za socijalnu skrb, izvješće Povjerenstva za ravnopravnost spolova Grada Zagreba, izvješće Odbora za Statut, Poslovnik i propise, dopis predlagatelja, dostava odgovora Odboru za socijalnu skrb, odgovor Odbora za socijalnu skrb, dopis gradonačelnika, dostava odgovora Odboru za socijalnu skrb, odgovor Odboru za socijalnu skrb, mišljenje Gradske četvrti D. G. Podnositelji smatraju da prijedlog Odluke ne sadrži jasno određeni cilj niti cjelovitu evaluaciju na temelju koje bi se moglo ocijeniti stanje konkretnog predmeta i raspraviti osnovna pitanja. Među aktima uz prijedlog je i obrazloženje, točka 2. obrazloženja nosi naziv "Ocjena stanja, osnovna pitanja i svrha koja se uređuje Odlukom što odgovara točki 2. stavku 1. članka 90. Poslovnika kada govorimo o sadržaju prijedloga Odluke". Ističu da međutim nikad nije izrađena cjelovita evaluacija niti su sagledani učinci Odluke iz 2018. i Odluke iz 2016., a tri mjeseca nakon donošenja Odluke 20/21 predložena je po hitnom postupku i donesena Odluka 29/21, "Službeni glasnik Grada Zagreba" 29/21, koja Odluka je ukinuta presudom ovoga Suda poslovni broj: Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022. Samo dva mjeseca nakon donošenja presude Visokog upravnog suda kojom je ukinuta Odluka iz 2021. predložena je i donesena osporena Odluka pri čemu je cjelovita evaluacija iz koje bi bilo vidljivo koji su učinci provođenja Odluke iz 2016. i Odluke iz 2018., opet izostala. Nadalje podnositelji ističu da uz prijedlog osporene Odluke nije priložen iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu, odnosno izjava kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu. Na službenim stranicama Grada Zagreba dostupni su akti koji su priloženi uz prijedlog Odluke i jedan akt nosi naziv izjava. Uvidom u sadržaj izjave vidljivo je da je kao predlagatelj naznačen Grad Zagreb, Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravlje, branitelje i osobe s invaliditetom te se radi o izjavi kojom se potvrđuje da su za provođenje Odluke o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta osigurana sredstava u proračunu Grada Zagreba za 2022. godinu i projekciji proračuna za 2023. i 2024. godinu te za njeno donošenje nije potrebno priložiti obrazac IPFU. Izjava klasa: 551-01/22-001/688, urbroj: 251-09-01-22-2 sačinjena je 30. kolovoza 2022. i potpisana po pročelnici R. G. Iz navedenog proizlazi da uz

prijedlog Odluke nije priložen iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu, odnosno izjava kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu. Isto tako podnositelji smatra da prijedlog Odluke nije pravilno razmotren u radnim tijelima. Ističu da Odbor za Statut, Poslovnik i propise prilikom razmatranja prijedloga nije dao mišljenje o usklađenosti prijedloga sa zakonom i drugim propisima što je u okolnostima konkretnog predmeta znatan propust, jer je na taj način predloženo donošenje Odluke bez da je to radno tijelo procijenilo jesu li njene odredbe usklađene sa zakonom. Vezano za Odbor za socijalnu skrb ističe se da je u postupku donošenja sporne Odluke matično radno tijelo bilo upravo Odbor za socijalnu skrb temeljem čega podnositelj zaključuje da se navedenom Odlukom uređuju i pitanja socijalne naravi. Dakle, riječ je o socijalnoj mjeri, a zasigurno je da takva mjera posredno i posljedično proizvodi demografske učinke, ali se nipošto ne umanjuje niti oduzima njezina socijalna narav. Ističu da je iz podneska Odbora za socijalnu skrb od 5. rujna 2020. vidljivo da je prije glasanja o prijedlogu Odluke navedeni Odbor smatrao da je nužno pribaviti podatke od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade. Podnositelji smatraju potrebnim osvrnuti se i na podnesak Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade od 7. rujna 2022. u kojem navedeni Ured obavještava da zbog kratkoće roka i opsežnosti traženih podataka nije u mogućnosti dostaviti tražene podatke do sjednice Gradske skupštine koja će se održati 8. rujna 2022. Ovakav navod Gradskog ureda jasno upućuje na zaključak da Grad Zagreb prije sjednice Gradske skupštine nije raspolagao potpunim i sistematiziranim podacima o osobama u statusu roditelja odgojitelja niti o posljedicama koje bi za njih proizašle provedbom sporne Odluke. Nadalje, ističe da ovlašteni predlagatelj nije zatražio mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu Odluke sukladno članku 86. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21., 11/21.-pročišćeni tekst i 16/22. – dalje u tekstu: Statut). Iz dostupnih podataka proizlazi da je prijedlog Odluke vijećima gradskih četvrti predsjednicima vijeća dostavljen u elektronskom obliku putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost, ali uz prijedlog Odluke nije priložen niti jedan dokaz iz kojeg bi vidljivo kada je dostava obavljena. U okolnostima konkretnog predmeta trenutak zaprimanja dopisa vrlo je bitan jer prekoračenje propisanog roka iz članka 86. stavak 1. Statuta ima za posljedicu nesuglasje prijedloga sa Statutom i njegovo neuvršavanje u dnevni red.

6. Osim toga smatraju da sadržaj odredaba sporne Odluke nije sukladan s višim pravnim aktima te da navedeno za posljedicu ima materijalnu nezakonitost. Smatraju da odredbe članka 3. i 4. Odluke nisu u skladu sa člankom 90. stavak 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske te člankom 73. stavkom 5. Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi i člankom 161. stavkom 4. Statuta. Ističu da se navedenim člancima Odluke skraćuje trajanje novčane pomoći, ali da se mijenja i njezina visina. Predlagatelji kao razlog mijenjanja Odluke navode da mjere iz Odluke/16 i 18 nisu ispunile svoju svrhu pri čemu ističu da se radi o demografskoj mjeri. Obrazlažu da je mjera imala prvenstveno socijalnu svrhu i cilj koji se ogleda u cjelovitoj skrbi i poboljšanju uvjeta života obitelji s većim brojem djece kako bi im se olakšalo zadovoljavanje svakodnevnih potreba. Iz navedenog prema mišljenju podnositelja jasno proizlazi da je za pravilnu procjenu učinaka ranijih Odluka bilo potrebno razmotriti više različitih aspekata na koje one djeluju i tek potom dati ocjenu o tome jesu li navedene Odluke u proteklom razdoblju ispunile svoju svrhu i cilj, kako u

odnosu na svaki pojedinačni akt, tako i u odnosu na njihovu ukupnost. Ističu da nije jasan cilj na koji će način donositelj akta svoj djeci Grada Zagreba omogućiti pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje. Ponavljaju da su roditelji odgojitelji svoj status stekli na temelju pravomoćnog i zakonitog pojedinačnog upravnog akta. Smatraju da se radi o subjektivnom pravu svakog pojedinog korisnika koje je on stekao danom kada se protiv pojedinačnog upravnog akta više nije mogla izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor te je ono postalo njegovo vlasništvo. Pozivaju se također na legitimna očekivanja adresata te ponovno polemiziraju s ranijom presudom ovoga Suda poslovni broj: Usoz-8/22 vezano za retroaktivnost i stečena prava. Predlažu provođenje testa razmjernosti te detaljno osporavaju sve kompenzacijske mjere. Osim toga ističu da će se donositi pojedinačni akti protiv kojih je mogući prigovor. Ističu da se navedeni prigovor ne može smatrati djelotvornim pravnim sredstvom, jer o njemu odlučuje sam predlagatelj Odluke. Predlažu da se navedena Odluka ukine te potražuju trošak sastava obavijesti.

7. Podnositelj U. u i. o. također je podnijela prijedlog za ocjenu zakonitosti osporene Odluke.

8. U bitnome ističe da se osporenom Odlukom koja je donesena nastavno presudi poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022. de facto ukida odnosno u značajnoj mjeri ograničava demografska mjera roditelj odgojitelj te stečena prava korisnika mjere te napominje da je konkretna mjera temeljem koje su korisnici stekli status roditelja odgojitelja, odnosno prava na novčanu naknadu u primijeni više od šest godina. Navodi kako Grad Zagreb nije postupio sukladno zaključcima Suda iz ranije presude te nije poduzeo adekvatne mjere nužne da se zaštite legitimna očekivanja korisnika te uspostavi ravnoteža interesa istih s javnim interesima te je osporena Odluka kao i prethodna donesena bez ikakve podloge u istraživanjima, statističke obrade podataka i analitičkog pristupa korisnicima, odnosno donesena je Odluka o pravima i interesima skupine građana za koje Grad Zagreb nema strukturirane podatke niti su isti prethodno donošenju ove Odluke pribavljeni, a iz kojih bi bilo vidljivo koji je ekonomsko-socijalni status svakog pojedinog korisnika po svim relevantnim kategorijama (dob, spol, obrazovanje, imovinsko stanje, godine staža i sl.), a koja spoznaja je temeljna pretpostavka da bi se uopće moglo razmatrati o njihovim pravima i obvezama i odrediti bilo kakve kompenzacijske mjere u odnosu na svakog pojedinog i konkretnog korisnika mjere. Također navodi da gradska vlast koja bi u okviru svoje socijalne politike odlučila zadirati u stečena prava roditelja odgojitelja, a da bi njezino postupanje bilo zakonito i ustavno, dužna je provesti sveobuhvatnu analizu korisnika mjere vezano za podatke bitne prilikom ocjene razmjernosti (npr. spol, dob, obrazovanje, struktura, ranija zaposlenja, slobodna mjesta u vrtićima prema mjestima prebivališta korisnika, slobodna mjesta na tržištu rada u Gradu Zagrebu po pojedinim kategorijama obrazovanja i strukture itd.), a koja analiza nije provedena prije donošenja osporene Odluke. Također navodi kako je i iz samog javnog predstavljanja navodnih kompenzacijskih mjera razvidno da su iste neživotne i nekonkretne te da ne postoji nikakvo jamstvo za svakog pojedinog korisnika da će biti izvršene.

9. Podnositelji, pozivajući na odredbe članka 90. stavka 4. i 5. Ustava Republike Hrvatske, članka 73. stavka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članaka 100. stavka 2. i 161. stavka 4. Statuta Grada Zagreba te članka 13. Zakona o općem upravnom postupku, koje odredbe brane povratno djelovanje općih akata te s obzirom na postojeću praksu Ustavnog suda za koju smatra da je

primjenjiva u konkretnom slučaju, pojašnjava da se na stečena prava koja su korisnici mjere roditelj odgojitelj stekli pojedinačnim aktima (zaključcima) donesenim na temelju općeg akta (Odluke) ne može utjecati niti ta prava ukinuti ili ograničiti bilo kakvom naknadnom promjenom tog općeg akta, u ovom slučaju donošenjem osporene Odluke o izmjenama. Nadalje ističu da se odredbom članka 3. osporene Odluke o izmjenama, a temeljem koje odredbe se postupno, sve do konačnog izlaska iz mjere značajno smanjuje naknada roditeljima, a koja je svakako nedostatna za zadovoljavanje socijalnih potreba, grubo krše stečena prava roditelja odgojitelja, odnosno isto je protivno načelu vladavine prava, čiji su sastavni dio pravna sigurnost pravnih subjekata koji ostvaruju određena subjektivna prava kao i legitimna očekivanja samih korisnika, a zaštita kojeg načela je zajamčena i člankom 3. Ustava Republike Hrvatske, što navedenu odredbu čini protuustavnom, a samim tim po naravi stvari i protuzakonitom. Navodi da se konkretno legitimno očekivanje u predmetnoj upravnoj stvari ogleda u očekivanju korisnika mjere roditelj odgojitelj, a koji su status roditelja odgojitelja te pravo na novčanu naknadu stekli zadovoljavanjem uvjeta propisanih Odlukom, a na temelju konačnih i pravomoćnih pojedinačnih odluka da će do 15. godine života djeteta na osnovu kojeg su ostvarili predmetna prava dobivati propisanu novčanu naknadu, te su legitimno očekivali da će prava stečena temeljem Odluke moći konzumirati do trenutka određenog samom tom Odlukom i u skladu s tim i planirati svoje daljnje djelovanje i živote (npr. odluka za još jedno dijete, krediti i slično). Također navodi da je u konkretnom slučaju ukidanje mjere roditelj odgojitelj neproporcionalno s obzirom da donositelj ni na koji način nije dokazao postojanje legitimnog cilja odnosno postojanje opravdanog javnog interesa koji bi opravdao ukidanje stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj, odnosno nije dokazao kako donošenjem Odluke o izmjenama nije poremećena pravična ravnoteža između legitimnog cilja (npr. proračunske liste, raniji povratak osoba na tržište rada i dr.) i interesa odnosno prava pojedinaca stečenih temeljem Odluke te navodi kako u tom smislu vrlo primjenjiva i praksa Europskog suda za ljudska prava u predmetu Kranjc protiv Slovenije broj: 38775/14 od 13. listopada 2017.

10. Podnositelj se osvrće i na presudu ovoga Suda poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022. jer navedenom presudom nije pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje i pravilno primijenjeno materijalno pravo. Navodi kako je Sud dokazni postupak proveo te činjenične zaključke izveo isključivo na temelju podataka dostavljenih od Državnog zavoda za statistiku i Grada Zagreba, a pritom ne dovodeći u pitanje vjerodostojnost i točnost tih podataka te je uzeo u obzir i mišljenja fakultetskih profesora. Nejasno je na temelju koje odredbe ZUS-a, sud prilikom donošenja odluke može i smije uzeti u obzir mišljenja fakultetskih profesora, odnosno u tom smislu bilo kojeg stručnjaka osim vještaka koji imaju znanja o specifičnom području o kojem sud nema. Podnositelj osporava da bi bilo koji od konzultiranih fakultetskih profesora bili u dovoljnoj mjeri stručni upravo za specifična pravna područja koja proizlaze iz ovosudnog spisa. Također navodi da se Sud u iznesenom zaključku da je u konkretnom slučaju riječ o tzv. kvaziretroaktivnosti pozvao na stajalište Ustavnog suda izneseno u rješenju broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. koji zauzeti stav smatra pogrešnim te je neutemeljen na Ustavu i zakonu pa samim tim je posljedično pogrešan i zaključak iz navedene presude. Naglašava kako se zadana retroaktivnost odnosi isključivo na prava i javne propise kojima su pravni odnosi uređeni i koje pojmove poznaje hrvatski pravni sustav, dok ne poznaje

"pravnu situaciju" koju Ustavni sud koristi u citiranoj odluci te ističe kako je stjecanjem statusa/roditelj odgojitelj na strani svakog roditelja odgojitelja, kao vjerovnika, nastalo pravo odnosno tražbina, a koje pravo je pod određenim jasno zakonom propisanim uvjetima, kako to propisuje i odredba članka 186c Zakona o parničnom postupku, odmah i zahtjevom ostvarivo, te su stoga argumenti o kvaziretroaktivnosti u potpunosti promašeni i neutemeljeni.

11. U odnosu na predložene kompenzacijske mjere podnositelj ističe da one moraju kumulativno zadovoljavati najmanje sljedeća četiri kriterija kako bi se istima mogla zaista postići kompenzacija. To su: postojanje, učinkovitost, sigurnost i prikladnost za svakog pojedinog korisnika, međutim, od dana donošenja osporene Odluke o izmjenama, gradska vlast nije donijela, niti predvidjela niti jednu kompenzacijsku mjeru koja bi kumulativno ispunjavala navedene uvjete. U odnosu na mjeru 1. proširenje kapaciteta vrtića smatra da bi ta kompenzacijska mjera bila ostvariva potrebno je da već sada, odnosno prilikom donošenja osporene Odluke o izmjenama, u gradskim vrtićima ima dovoljno osiguranih mjesta za svu djecu vrtićke dobi korisnika mjere, a ne da ta mjesta tek budu planirana u nekoj daljnjoj i neizvjesnoj budućnosti. Smatra da navedeno ni na koji način ne predstavlja sigurnost za korisnike mjere, a koja je istima nužno potrebna kako bi imali jamstvo i ostvarili kompenzacije. U odnosu na mjeru pod 2. program stjecanja obrazovanja, kvalifikacija u Pučkom otvorenom učilištu i mjera 3. program edukacije i savjetovanja u P. u. ističe da je Grad Zagreb tek objavio "poziv" korisnicima mjere roditelja odgojitelja da se prijave na navedene programe te smatra da se takvom mjerom ni na koji način ne osigurava zapošljavanje korisnika mjere, niti se korisnicima pruža dovoljna garancija da bi mogli biti zaposleni niti da bi uopće mogli biti konkurentni, unatoč programima osposobljavanja. U odnosu na 4. mjeru potpora samozapošljavanja korisnika mjere roditelj odgojitelj ističe kako je i ta Odluka u potpunosti promašena jer se predlaže bez adekvatne dubinske analize svakog korisnika mjere posebno te neopravdano presumira da bilo tko od roditelja odgojitelja ima bilo volju, bilo znanje i bilo mogućnost za poduzetničku djelatnost, pa se na neke načine može zaključiti kako Grad Zagreb nasilno tjera korisnike mjere u poduzetništvo odnosno samozapošljavanje, a što je posebno nesigurno u kriznim vremenima, a što se može zaključiti kao primjer kršenja poduzetničke slobode. U odnosu na mjeru 5. potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti ističe da je ta mjera tek najavljena odnosno nije detaljnije predstavljena i konkretizirana pa se na istu ne može detaljno osvrnuti, ali s obzirom da suštinski odgovara ranije navedenoj mjeri navodi iste prigovore.

12. Podnositelj se osvrće i na obrazloženje prijedloga osporene Odluke navodeći kako je demografski cilj mjere roditelj odgojitelj od javnog interesa za Zagreb i Hrvatsku, jer je glavni izravni pokazatelj privremene mjere roditelj odgojitelj upravo gotovo 30% više treće rođene i više rođene djece koja su pridonijela zaustavljanju pada rođene djece u Zagrebu, a onda i u Hrvatskoj, te se poziva i na dostupne podatke Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske. Navodi da se u obrazloženju Odluke spominje planirano proširenje kapaciteta gradskih vrtića u budućnosti i broja zaposlenih u vrtićima, a kako gradu nedostaje slobodnih mjesta u vrtićima, smatra kako nije realno ni životno očekivati da će se kapaciteti dječjih vrtića znatno povećati u 2023., te u tom pravcu navodi i podatke o upisu u gradski vrtić u prethodnoj godini. Također navodi kako u obrazloženju, ni u osporenoj Odluci nisu navedene konkretne olakšice ili kompenzacijske mjere koje će se poduzeti za zapošljavanje i samozapošljavanje, a na koju je povredu sud jasno ukazao u presudi.

Ističe da se iz proračuna Grada Zagreba izdvaja samo 3 do 5%, pa imajući u vidu demografsku uspješnost mjere, u vrlo kratkom roku, sigurno je da se ušteda mogla postići u drugim područjima, a ne narušavanjem sigurnosti i ugovorenih uvjeta života za više od 20.000 djece o kojima brinu korisnici mjere, a pri čemu za one vrtičke dobi gradonačelnik nije osigurao vrtički smještaj.

13. Podnositelj nadalje ističe da ukidanje ili bitno smanjenje prava korisnika mjere roditelj odgojitelj predstavlja povredu temeljnih prava koja se štite Ustavom u članku 90. stavku 4. i 5., koji propisuje zabranu povratnog djelovanja. Ista je odredba konkretizirana u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u članku 70. stavku 5. i Statutu Grada Zagreba u članku 161. stavku 4. u kojem je propisano da opći akti ne mogu imati povratno djelovanje. Svakom pojedinom korisniku mjere roditelj odgojitelj na njegova stečena prava ne može i ne smije utjecati kasnija izmjena i/ili dopuna Odluke o novčanoj pomoći. Naime, na temelju svojih stečenih prava korisnicima mjere odobravani su krediti, minusi i kartice, te se na novčanu pomoć primjenjuje odredba članka 173. stavka 7. Ovršnog zakona. Stoga, prava koja su stekli korisnici mjere roditelji odgojitelji ne obuhvaćaju samo njih i njihove obitelji, nego su dio cjelokupnog pravnog sustava Republike Hrvatske i pravnih odnosa koji unutar njega nastaju. Uz navedeno podnositelj ističe i neka istraživanja koja je proveo u veljači 2022. na uzorku od 1343 korisnika mjere, a iz kojeg se svakako može zaključiti da je mjera omogućila životnu, socijalnu i financijsku stabilnost brojnim obiteljima i brojnoj djeci, i to onima koji imaju neki od oblika životnih poteškoća, te veću slobodu odabira onim ženama i obiteljima koji žele imati djecu. Zaključno navodi kako se pozitivan učinak mjere novčane pomoći roditeljima odgojiteljima vidi iz činjenice da ako se rezultati iste mjere u Gradu Zagrebu pribroje ostatku države, broj treće rođenih u Hrvatskoj više nije u padu, već je u porastu. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine osporavana Odluka.

14. Sud je odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21.) pozvao donositelja da se očituje na navode obavijesti građana.

15. U ime donositelja na navode se očitovao Odbor za Statut, Poslovnik i propise koji ističe da je teza podnositelja obavijesti da se osporenom Odlukom u cijelosti ignorira stav Visokog upravnog suda iz presude, poslovni broj: Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2020. potpuno netočna. Ističe da podnositelji opetovano navode da se Odlukom zadire u stečena prava korisnika novčane pomoći, odnosno da Odluka djeluje retroaktivno i utječe na njihova imovinska prava na kojima su utemeljena i legitimna očekivanja unatoč činjenici da je Visoki upravni sud, ocjenjujući zakonitost Odluke iz 2021., u obrazloženju presude pod točkama 124., 145., 146., 147. i 163. već zauzeo stav o navedenim prigovorima. Što se tiče navoda podnositelja o propuštanju uspostave ravnoteže između javnog interesa i tereta za korisnike – navodi da Odluka pravednije raspodjeljuje ograničena financijska sredstva gradskog proračuna kako bi se ostvarilo pravo na priuštiv i kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi što smanjuje društvene nejednakosti i kasniji rizik od siromaštva i socijalne isključenosti. Kako svi podaci pokazuju, a što je utvrđeno i u ranijoj presudi Visokog upravnog suda, mjeru roditelj odgojitelj nije moguće smatrati učinkovitom u ukupnoj pronatalitetnoj politici u širem smislu jer je fokusirana na manjinski tip obitelji, odnosno nije opravdala svoju svrhu. Smatra da mjera nije bila pogodna za postizanje pronatalitetnog cilja, a troškovi, ne samo da

nisu bili prihvatljivi u usporedbi s ciljem, nego su ozbiljno ugrožavali razvijanje svih dokazanih formalnih oblika skrbi o djeci. Smatra da zadržavanje mjere u sadržaju kako je to bilo uređeno prije stupanja na snagu Odluke izmiče načelu razmjernosti, jer je iznimno velik dio proračuna Grada Zagreba bio usmjeren na mali broj korisnika, a svrha zaustavljanja negativnih demografskih procesa nije se ispunjavala. Navedeno ukazuje na snažan disbalans načela razmjernosti u korist male skupine građana. Sud je u presudi naveo da je moguće izmijeniti rokove trajanja novčane pomoći i visinu novčane pomoći. Smatra da je izlazak iz mjere korisnika čije je dijete napunilo 7 godina u suglasju sa stavovima iznesenim u ranijoj presudi Visokog upravnog suda. Poštujući stav Visokog upravnog suda iznesen u obrazloženju citirane presude osporena Odluka sadrži značajno postupnije razdoblje prilagodbe od onog koje je bilo predviđeno Odlukom iz 2021. godine. Konkretno novčana pomoć se nastavlja isplaćivati mjesečno i to do 31. ožujka 2023. u iznosu 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I. do VIII. mjesec prethodne godine, od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj, od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći sukladno članku 7. Odluke u iznosu 50% neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj. Ističe da veliki dio korisnika ne izlazi iz mjere godinu dana nakon donošenja Odluke, već suprotno tome može još dulji vremenski period biti u mjeri i dobivati novčanu pomoć uz mogućnost zaposlenja i korištenja prava upisa u dječji vrtić Grada Zagreba. Smatra da donošenje Odluke doprinosi osnaživanju općeg interesa i socijalnoj pravdi, a istovremeno korisnicima novčane pomoći ne nameće niti jednu obvezu ili prekomjerni teret. U javnom interesu je smanjivanje i ranije dokidanje novčane pomoći koja je u presudi Visokog upravnog suda okarakterizirana kao povlastica koju je određenoj kategoriji osoba dodijelila ranija gradska vlast u skladu sa svojom politikom. Ta se povlastica može smatrati neopravdanom i nepravednom s obzirom da nije vezana za socijalne uvjete korisnika (prihod po članu kućanstva, stambeni status, zdravstveni status i slično). Smatra da Odluka štiti javni interes, definiran kao pravednija raspodjela ograničenih financijskih sredstava gradskog proračuna radi ostvarivanja prava na kvalitetan institucionalni odgoj i obrazovanje za svu djecu rane dobi, za sve roditelje u Gradu Zagrebu. Osporenim Odlukom se u 2023. godini predviđa ušteda u proračunu Grada Zagreba u visini oko 160.000.000,00 kuna čime će se otvoriti mogućnost značajnih proračunskih investicija u nove dječje vrtiće. Navodi da je od 18.587 djece za koju skrbe korisnici 3.158 punoljetnih osoba i 3.462 učenika srednjih škola, odnosno 6.620 osoba starijih od 15 godina. Tijekom 2022. godine Grad Zagreb je pripremio i prijavio na europsko financiranje ukupno 21 projekt izgradnje, dogradnje i rekonstrukcije vrtićkih objekata čija ukupna vrijednost iznosi gotovo 555.000.000,00 kuna bez PDV-a. Na natječaju za sredstva iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Grad Zagreb je u listopadu 2022. ostvario sufinanciranje za 16 projekata izgradnje i dogradnje vrtića. Ukupna vrijednost odobrenih projekata je 385.000.004,00 kuna od čega je 96.500.000,00 kuna iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, a preostala sredstva potrebno je osigurati u proračunu Grada Zagreba. Potrebna sredstva od 288.000.009,00 osigurat će se u proračunu Grada Zagreba u 2023. i 2024. iz sredstava koja su se dosad ulagala u novčanu pomoć za roditelja odgojitelja. Realizacijom spomenutih projekata kapacitet dječjih vrtića povećat će se za oko 1.400 mjesta. Većina objekata će biti spremna za slijedeću pedagošku godinu 2023./2024., a ostali u pedagoškoj godini 2024./2025. te je stoga netočan navod

podnositelja da projekti neće biti realizirani u skoroj budućnosti. Što se tiče navoda podnositelja o broju neupisane djece u vrtiće i broju djece za koju skrbe korisnici mjere roditelj odgojitelj oba podatka su netočna prema navodima podnositelja. Na upisnom roku u vrtiće u 2022. godini bilo je 7.538 pravovaljanih zahtjeva od čega je upisano 6.228 djece. Drugim riječima ostalo je neupisano oko 1.300 djece koja su zadovoljavala uvjete upisa, a ne 3.000 djece kako to navode podnositelji. Spomenuti projekti će zadovoljiti najveći dio neostvarenih zahtjeva za upis. Osim toga ističe da je Grad Zagreb povećao subvencije privatnim i vjerskim vrtićima koji iznose od 1.300,00 do 1.750,00 kuna po djetetu čime im je omogućio stabilno poslovanje i prihvat većeg broja djece koja nisu upisana u gradske vrtiće. Slijedom navedenog, sustavom predškolskog odgoja i obrazovanja u privatnim i vjerskim dječjim vrtićima i obrtima dadilja ove je pedagoške godine obuhvaćeno gotovo 5.000 djece, a godišnje se upisuje njih 1.250. Uz navedeno u odnosu na prošlu pedagošku godinu broj obrta dadilja povećan je s 24 na 29 te je opravdano očekivati i daljnje povećanje te djelatnosti.

16. Uz navedeno, s ciljem dodatnog povećanja kapaciteta u sustavu predškolskog odgoja i obrazovanja zakupom objekata javne i društveno predškolske namjene ili poslovnih objekata za namjenu dječjeg vrtića, 1. rujna 2022. gradonačelnik je donio Zaključak o objavi poziva za iskazivanje interesa radi zakupa objekata javne i društvene predškolske namjene ili zakupa poslovnih objekata za namjenu dječjeg vrtića na području Grada Zagreba za potrebe proširenja kapaciteta ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja u Gradu Zagrebu na vrijeme od 10 godina. Ističe da osim izgradnje novih vrtića, u povećanje kapaciteta Grad Zagreb ulaže povećanjem broja zaposlenih. U proteklu godinu dana zaposleno je 53 nova odgojitelja te 73 pomoćna radnika za njegu, skrb i pratnju, a s ciljem poboljšanja kvalitete skrbi za jasličke skupine u gradskim vrtićima i poštivanja državnog pedagoškog standarda. Također je tijekom ove godine prenamjenom postojećih prostora u gradskim dječjim vrtićima planirano povećanje od 17 odgojnih skupina pri čemu je najveći dio projekata prenamjene već realiziran te je od početka pedagoške godine 2022./2023. do sada u gradskim vrtićima otvoreno 15 novih odgojnih skupina.

17. Što se tiče navoda podnositelja o neprikladnosti i nedostatnosti kompenzacijskih mjera ističe da podnositelji navode kako su kompenzacijske mjere Grada Zagreba "puka preslika već postojećih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ), ali po puno nepovoljnijim uvjetima." Ističe da je to netočan navod budući da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba osmišljene upravo tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelj odgojitelj kojima mjere HZZ-a nisu dostupne dok primaju novčanu naknadu. Posebno vodeći računa o činjenici da su korisnici mjere roditelj odgojitelj u najvećoj mjeri žene koje su se povukle s tržišta rada ili se nisu ni uključivale te je za njih ponovni povratak ili ulazak na tržište rada otežan, slijedeći Preporuke pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, Grad Zagreb je osigurao četiri kompenzacijske mjere usmjerene na financijsku podršku za zapošljavanje i na pripremu za zapošljavanje putem stručne podrške i edukacije. Dvije su mjere usmjerene na edukaciju, a dvije na potpore zapošljavanju odnosno samozapošljavanju. Dvije edukacijske mjere pokrenute su 15. rujna 2022. istovremeno sa stupanjem na snagu osporene Odluke. Prva se odnosi na program stjecanja obrazovanih kvalifikacija u Pučkom otvorenom učilištu Z. Grad Zagreb u suradnji s Pučkim otvorenim učilištem Z. pokrenuo je program sufinanciranja verificiranih programa kvalifikacije, programi osposobljavanja za zanimanja za

korisnike mjere roditelj odgojitelj. Programom za korisnike mjere roditelj odgojitelj Grad Zagreb sufinancira 70% školarine uz obvezu da polaznik odnosno polaznica završi program i stekne kvalifikaciju. Napominje da dio verificiranih programa kvalifikacije Pučkog otvorenog učilišta Z. za nezaposlene osobe financira i Hrvatski zavod za zapošljavanje, ali korisnici mjere roditelj odgojitelj se ne mogu prijaviti na te programe dok su korisnici mjere. Ovom kompenzacijskom mjerom Grad Zagreb im omogućava stjecanje novih kvalifikacija u vrijeme dok primaju novčanu pomoć kako bi se lakše uključili u tržište rada. Drugi edukacijski program Grada Zagreba provodi se u poduzetničkom centru P. u. koji djeluje u okviru Z. i. c. od 15. rujna 2022., odnosno istovremeno sa stupanjem na snagu Odluke. Edukativno-mentorski program je za korisnike mjere potpuno besplatan. Osim ova dva upisana edukacijska programa, Grad Zagreb je za korisnike mjere roditelj odgojitelj otvorio mogućnost financijske potpore kroz dva programa usmjerena na obrtnike i na samozapošljavanje. Grad Zagreb u sklopu potpora malih vrijednosti dodjeljuje potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti. Gradonačelnik grada Zagreba donio je 5. rujna 2022. Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpora za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti (Službeni glasnik Grada Zagreba 25/22.) kojim se, između ostalog, nastoji u obrtništvo uključiti korisnike novčane pomoći za roditelje odgojitelje na način da je to jedan od kriterija koji utječe na visinu potpore zapošljavanja takve osobe u obrtu. Obrtnik koji zaposli korisnika mjere roditelj odgojitelj ili ako je sam korisnik mjere vlasnik obrta i zaposlen u vlastitom obrtu ostvarit će veći ukupni broj bodova i na taj način ostvariti pravo na veći iznos potpore. Dodatnim bodovima za korisnike mjere roditelj odgojitelj može se ostvariti 4.500,00 kuna više u odnosu na ostale obrtnike, a maksimalni iznos potpore iznosi 30.000,00 kuna. U proračunu Grada Zagreba za 2022. za ovaj program je planirano 7.000.000,00 kuna, a u proljeće 2023. bit će raspisan novi natječaj uz sličnu visinu ukupnih sredstava.

18. Osim toga, sasvim novi program usmjeren isključivo korisnicima mjere roditelj odgojitelj jesu potpore za samozapošljavanje. Gradska Skupština Grada Zagreba je 12. rujna 2022. godine donijela Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja (Službeni glasnik Grada Zagreba 26/22) na istoj sjednici na kojoj je usvojena i Odluka. Točan je navod podnositelja da Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi opsežni program poticanja samozapošljavanja, ali za sudjelovanje u tom programu nužan je uvjet da osoba bude nezaposlena s mjesečnim primitkom maksimalno u visini prosječne mjesečne naknade isplaćene u prošloj godini, a što trenutno iznosi 2.560,00 kuna. Stoga korisnici mjere roditelj odgojitelj ne mogu konkurirati za ove potpore sve do kolovoza 2023. Uzevši to u obzir oblikovana je specifična potpora za samozapošljavanje korisnika mjere roditelj odgojitelj za koju se korisnici mogu prijaviti uz korištenje sadašnje razine naknade. Namjera mjere je da bude komplementarna onoj od HZZ-a, a njeno je trajanje usmjereno na period do sljedećeg ljeta kada će se korisnici moći prijaviti na potporu HZZ-a. Pojedinačna potpora Grada Zagreba za samozapošljavanje koja je jednokratna iznosi maksimalno 40.000,00 kn. Javni poziv je otvoren 2. studenog 2022. uz otvoreni rok prijave do 30. rujna 2023. Važno je naglasiti da prilikom korištenja ove mjere roditelji odgojitelji istodobno i nadalje imaju pravo na novčanu pomoć. Smatra da je važno istaći, a vezano uz navod podnositelja kako su kompenzacijske mjere Grada Zagreba neprikladne s obzirom da korisnici mjere nemaju potrebna znanja za pokretanje vlastitog posla, kako se

kompenzacijske mjere Grada Zagreba mogu kombinirati. Moguće je tako završiti program osposobljavanja u Pučkom otvorenom učilištu Z. i tako steći novu kvalifikaciju te zatim upisati program edukacije o pokretanju vlastitog posla u Z. i. c. i nakon toga ostvariti financijsku potporu Grada Zagreba za samozapošljavanje. Isto tako smatra netočnim navode podnositelja vezane za tržište rada. Službeni podaci HZZ-a, Područne službe Z. ukazuju na pozitivne trendove u potrazi za različitim profilima zaposlenika. Na dan 30. rujna 2022. u Hrvatskom zavodu za zapošljavanje Područnoj službi Z. na razini Grada Zagreba evidentirane su 12622 nezaposlene osobe što je za 21,7% manje nego krajem rujna 2021. Navedeni broj nezaposlenih najmanji je od početka 1990. godine. Istovremeno poslodavci su tijekom devet mjeseci 2022. godine Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, Područnoj službi Z. na razini Grada Zagreba prijavili 51.657 potreba za radnicima što je za 18,5% više u odnosu na isto razdoblje godinu dana ranije. Najtraženija zanimanja su prodavač/prodavačica, čistač/čistačica, medicinska sestra/medicinski tehničar, zaštitar/zaštitarka, konobar/konobarica, radnik/radnica na proizvodnoj liniji, kuhar/kuharica, administrativni službenik/administrativna službenica, odgojitelj/odgojiteljica predškolske djece, skladištar/skladištarka, viša medicinska sestra/tehničar, diplomirani ekonomist/diplomirana ekonomistica te diplomirani pravnik/pravnica. Drugim riječima, trendovi na tržištu rada su povoljni za tražitelje posla u cijelom nizu zanimanja od nisko do visokokvalificiranih. Donositelj smatra, prijedlog podnositelja da Grad Zagreb direktno financira zapošljavanje korisnika mjere roditelj odgojitelj kod trećeg poslodavca na način da garantira visinu njihove plaće i uvjete rada protivnim odredbama Ustava i Zakona o radu („Narodne novine“ 93/14., 127/17. i 98/19.) koje se odnose na poduzetničke slobode i roditeljska radna prava. Smatra da navodi podnositelja o potrebi uvođenja mjera koje bi neutralizirale sve rizike samozapošljavanja i sve promjene koje donosi primjena Odluke idu u neprihvatljivom smjeru nastojanja da se novčana pomoć koja nije pravo u klasičnom smislu, kako je to navedeno u presudi, već povlastica, zamjeni nizom drugih povlastica. Isto tako navodi podnositelja kako je za kompenzacijske mjere osigurano samo 800.000,00 kn su netočni jer se odnose samo na tri mjeseca 2022. Sve četiri opisane mjere su pokrenute 2022. godine, ali nastavak sve četiri mjere planira se u proračunu za 2023. godinu. Što se tiče programa edukacije u Pučkom otvorenom učilištu Z. i Z. i. c. pratit će se interes korisnika i sufinancirati odnosno u potpunosti financirati programi za koje korisnici mjere roditelj odgojitelj ostvare pravo upisa. Što se tiče Programa financijske potpore obrtnicima u 2022. je predviđen iznos 7.000.000,00 kn, a natječaj će bit ponovljen u proljeće 2023. u sličnom iznosu. Natječaj za potpore samozapošljavanja otvoren je u listopadu 2022. i bit će trajno otvoren do kraja 2023. Osim toga napominje da je početkom rujna 2022. otvoren I. c. u nadležnom gradskom uredu, odnosno broj telefona na kojem savjetnik pruža sve informacije vezane uz spornu Odluku i kompenzacijske mjere svaki radni dan od 9 do 15h. Što se tiče prijedloga za obustavu izvršenja smatra da za to nema razloga, ističe da Odluka nije protivna ni jednom zakonu ni jednom pravnom načelu pojedinačno, a ni njihovom značenju i smislu sveobuhvatno pa predlaže da se ista ocijeni zakonitom, a zahtjev za ocjenu zakonitosti odbije. U prilogu dostavlja osporenu Odluku, rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., presudu Europskog suda za ljudska prava Richardson protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Odluku o socijalnoj skrbi ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 22/22. i 29/22.), Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i

načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 25/22.), Zaključak o dodjeli potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 26/22.), Program javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju te skrbi o djeci rane i predškolske dobi Grada Zagreba za 2022., poveznicu na Pučko otvoreno učilište Z. i poveznicu na Z. i. c. te poveznicu na objavljeni javni poziv za dodjelu potpora za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja, poveznicu na kompenzacijske mjere, poveznicu na statističke podatke HZZ-a za Grad Zagreb i Odluku o izmjenama i dopunama proračuna Grada Zagreba za 2022. i projekciju za 2023. i 2024. godinu.

19. Sukladno članku 6. ZUS-a očitovanje donositelja dostavljeno je podnositeljima.

20. Podnositelji su se očitovali na navode donositelja u bitnome ponavljajući razloge iz obavijesti te ističu da radi izbjegavanja nepotrebnog ponavljanja već iznesenih navoda u cijelosti predlažu da Visoki upravni sud donese presudu kojom ukida osporenu Odluku.

21. Obavijest H. u. r. o. i još 10 osoba također je sukladno odredbi članka 32. ZUS-a dostavljena na očitovanje donositelju.

22. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine Grada Zagreba očitovao se na navode podnositelja o nepoštivanju stavova i mišljenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova te u bitnome ponovio navode iz očitovanja na obavijest D. J. i drugih. Isto tako se kao i u očitovanju na obavijest D. J. i drugih očituje na navode podnositelja o propuštanju uspostave ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja korisnika. Obrazlaže kompenzacijske mjere kao i u očitovanju na obavijest D. J. i drugih. Posebno se očituje na navode podnositelja o nepoštivanju procedure pri donošenju Odluke i prekoračenju ovlasti predstavničkog tijela Grada Zagreba. Navodi da je Odluka donesena u skladu sa Statutom i Poslovnikom Gradske skupštine Grada Zagreba. Provedeno je internetsko savjetovanje s javnošću od 29. srpnja 2022. do 28. kolovoza 2022. sukladno članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13., 85/15. i 69/22.) te je priložena izjava kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu klasa: 551-01/22-001/688, urbroj: 251-09-01-22-2 sukladno članku 90. stavku 1. točki 4. Poslovnika. Ističe da je procedura predviđena člankom 86. Statuta kojom su propisani i rokovi za dostavu prijedloga akata na mišljenje vijećima gradskih četvrti ispravno provedena, odnosno dopis Stručne službe Gradske uprave s prijedlogom Odluke i priložima je upućen vijećima gradskih četvrti u elektroničkom obliku, aplikacija L., putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost te je zaprimljen 30. kolovoza 2022. u skladu sa statutarnim rokovima. Ističe da je Odbor za Statut, Poslovnik i propise dao mišljenje o prijedlogu Odluke u okviru svoje nadležnosti, a u dopisu Odbora konstatirao da nema primjedbe na prijedlog s osnove njegove usklađenosti sa Statutom i Poslovnikom i smatra da Gradska skupština može razmotriti prijedlog i donijeti predloženu odluku. Predsjednik Gradske skupštine je nakon donošenja Odluku dostavio Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike sukladno članku 79. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20. – dalje: ZOLP(R)S). Ministarstvo nije ocijenilo da su u postupku donošenja Odluke počinjene nepravilnosti ili da je

Odluka u suprotnosti s Ustavom ili zakonom jer bi u protivnom bez odgode dalo uputu predstavničkom tijelu da ukloni uočene nedostatke sukladno članku 80. ZOLP(R)S-a. Smatra da je iz svega vidljivo da prijedlog Odluke i cjelokupni postupak donošenja Odluke nije imao formalne nedostatke na koje upire podnositelj. U odnosu na navod podnositelja da mu Grad Zagreb nije dostavio podatke jesu li vijeća gradskih četvrti zaprimila dopis kojim se prijedlog Odluke dostavlja na mišljenje te je li iz navedenog razloga izjavljena žalba Povjereniku za informiranje, navodi se da je Povjerenik za informiranje donio rješenje klasa: UP/II-008-07/22-01/1257, urbroj: 401-01/14-22-1 od 11. studenog 2022. kojim se postupak povodom žalbe H. u. r. o. obustavlja. U obrazloženju rješenja navodi se da je tijelo javne vlasti naknadno riješilo predmetni zahtjev i omogućilo žalitelju pristup traženoj informaciji te više ne postoje pretpostavke za vođenje postupka. Što se tiče dijela očitovanja na navode podnositelja o neprikladnosti i nedostatnosti kompenzacijskih mjera očituje se isto kao i na obavijest D. J. i drugih. Vezano za navode podnositelja o neustavnosti i protuzakonnosti odredaba članka 5. i članka 6. Odluke navodi da podnositelj odredbu članka 5. pogrešno tumači kao zabranu sudske zaštite korisnicima pomoći. Donositelj je, poštujući stav Visokog upravnog suda o pravnoj naravi pojedinačnog akta, člankom 5. Odluke izmijenio riječ zaključak u riječ pojedinačni akt. Ističe da osporavana Odluka ne sadrži normu koja propisuje pravno sredstvo protiv pojedinačnog akta kao ni tijelo drugog stupnja koje o tom pravnom sredstvu odlučuje. Protivi se zahtjevu za naknadu troškova upravnog spora te zahtjevu za obustavom izvršenja. Dostavlja priloge kao i uz očitovanje na obavijest podnositelja zahtjeva D. J. i drugih. Navedeno očitovanje dostavljeno je podnositeljima obavijesti koji u svom očitovanju u bitnome ponavljaju sve što su već naveli u obavijesti.

23. Visoki upravni sud je dopisom od 19. prosinca 2022. pozvao donositelja osporene Odluke da se dodatno očituje i odgovori na pitanja vezana za poštivanje postupka donošenja Odluke te za dostavom dokaza o navodima iz ranijeg očitovanja. Odbor za Statut, Poslovnik i propise Gradske skupštine se dodatno očitovao te je naveo da su Stručna služba Gradske uprave, Gradski ured za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost i Stručna služba Gradske skupštine putem L. aplikativnog sustava međusobno povezani kako bi se povećala učinkovitost u postupku upućivanja, kolanja i donošenja akata između gradonačelnika, vijeća gradskih četvrti i Gradske skupštine. Tako je u konkretnom slučaju stručna služba Gradske uprave putem aplikacije pod nazivom K. .../... dostavila Gradskoj skupštini Grada Zagreba 30. kolovoza 2022. u aplikaciju "Sjednice Gradske skupštine 2021. do 2025." prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja koji je sadržavao prijedlog Odluke s obrazloženjem, tekstove osnovne Odluke o izmjenama iz Službenog glasnika Grada Zagreba, obrazac izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, izjavu o osiguranim sredstvima, dopis vijećima gradskih četvrti i dopis predsjedniku Gradske skupštine.

24. Stručna služba Gradske uprave, istodobno, 30. kolovoza 2022., u propisanom roku, kroz aplikaciju K. ...-... u aplikaciju "Sjednice vijeća gradskih četvrti 2021-2025", putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost dostavila je vijećima gradskih četvrti dopis s prijedlogom Odluke i priložima na davanje mišljenja. Dokaz o datumu dostave, odnosno o datumu od kojeg su predsjednici vijeća imali uvid u prijedlog Odluke razvidan je u aplikaciji sustava "Sjednice vijeća gradskih četvrti 2021-2025", kojom se Grad Zagreb koristi kao redovnom formom dostave akta vijeća. U prilog tome kao dokaz dostavlja se snimak

ekrana („screenshot“) iz aplikacije "Sjednice vijeća gradskih četvrti 2021-2025". Iz navedene aplikacije pod rubrikom: Broj sjednice gradske skupštine 15; naziv točke: Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja posebno je otvoren link dokument, koji u aplikaciji podrazumijeva da se odnosi na sjednice i materijale vezane uz tu točku. Datum dostave („delivered date“) akta i materijala je 30. kolovoza 2022., što nedvojbeno ukazuje da je to datum na koji su svi predsjednici vijeća imali mogućnost uvida u prijedlog Odluke s priložima. Po istoj proceduri kroz istu aplikaciju i na isti način vijećima gradskih četvrti dostavljaju se svi prijedlozi akata gradonačelnika Gradskoj skupštini Grada Zagreba, te su na isti način dostavljeni i prijedlog Odluke o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu iz 2016., te prijedlog Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja iz 2018. Također upućuju i na članak 86. stavak 6. Statuta kojim je propisano da će se ako vijeće gradske četvrti ne dostavi mišljenje iz stavka 1. i 2. istog članka, smatrati da je dalo pozitivno mišljenje. Podredno navodi i kako je iz prijepisa fonografskog zapisa 15. sjednice Gradske skupštine razvidno kako je predsjednik Gradske skupštine J. K. prije otvaranja rasprave o prijedlogu Odluke upitao predsjednike vijeća gradskih četvrti žele li obrazložiti mišljenje o prijedlogu Odluke, na što se nitko nije javio za riječ, čime im je još jednom dana mogućnost očitovanja. Prilažu dokaze, snimke ekrana iz navedene aplikacije, prijepis fonografskog zapisa 15. sjednice Gradske skupštine, dopis stručne službe Gradske uprave od 30. kolovoza 2022., dopis Stručne službe gradonačelnika od 11. listopada 2016., dopis stručne Službe gradonačelnika od 12. travnja 2018. Vezano za traženu dostavu preslike dopisa, klasa: 050-01/22-02/157, urbroj: 251-16-02/157, urbroj: 251-16-02-22-2 od 27. rujna 2022., dostavljaju traženi dopis, te skreću pozornost kako su navodi podnositelja neutemeljeni, jer iz navedenog dopisa ne proizlazi da je Grad Zagreb propustio dostaviti informacije i dokaze o tome jesu li i kada vijeća gradskih četvrti zaprimila prijedlog osporene Odluke. Naime, predmetnim dopisom stručna služba Gradske skupštine dostavlja podnositelju zahtjeva, na njegovo traženje obrazloženje prijedloga Odluke o novčanoj pomoći za majku odgojiteljicu kao dio materijala za 44. sjednicu Gradske skupštine Grada Zagreba. Dodatno napominje kako je Povjerenik za informiranje donio rješenje od 11. studenog 2022., kojim se obustavlja postupak povodom žalbe H. u. r. o. koja je izjavljena s tvrdnjom da Grad Zagreb nije u zakonskom roku riješio zahtjev za pristup informacijama, a kojim je zatražena informacija jesu li i kada vijeća gradskih četvrti zaprimila prijedlog Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja. Ističe da prilikom izrade prijedloga akta koje usvaja predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave predlagatelj daje i procjenu fiskalnog učinka primjene predloženog akta na proračun, odnosno u obvezi je dati procjenu fiskalnih posljedica provedbe predloženog akta.

25. Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom je kod pisanja izjave o osiguranim sredstvima za mjeru roditelj odgojitelj, omaškom naveo tekst da se izjava odnosi na mjeru vezano za novorođeno dijete, umjesto ispravnog naziva mjere roditelj odgojitelj. Dostavljena izjava u formalno-pravnom smislu je sastavni dio materijala za prijedlog Odluke, a pogrešno navođenje njezina naziva nije ni na koji način utjecalo na učinke prijedloga Odluke ili na odlučivanje o prijedlogu Odluke. Navedena izjava ima isti klasifikacijski broj, kao i cijeli spis predmeta Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom otvoren na ime mjere roditelj odgojitelj, te su u njemu urudžbirani svi akti vezani uz postupak upućivanja na donošenje prijedloga Odluke o izmjenama i

dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, pa tako i ova izjava koja sadrži upravo navedenu klasu predmeta, što se vidi uvidom u izjavu i popratni dopis. Navodi da neovisno o procjenama fiskalnog učinka, ako predloženi akt predstavničko tijelo usvoji, podmirivanje obveza s osnove preuzetih obveza po usvojenom aktu smatra se prioritetom prilikom planiranja i izvršavanja proračuna. Slijedom navedenog, nakon usvajanja Odluke od strane Gradske skupštine Grada Zagreba omaška u izjavi kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu, nije ni od kakvog utjecaja na izvršenje same Odluke. Navedeno je vidljivo i iz činjenice da zbog omaške u pisanju teksta izjave niti jedan korisnik mjere roditelj odgojitelj nije trpio štetu, niti mu je zbog istog njegovo pravo u bilo kojem dijelu bilo ugroženo. U dokaz navoda prilaže i izjavu od 30. kolovoza 2022. s popratnim dopisom, klasa: 551-01/22-001/688 od 30. kolovoza 2022. Što se tiče navoda da je Odbor za socijalnu skrb Gradske skupštine dana 5. rujna 2022. zatražio od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade podatke iz djelokruga ureda vezane za prijedlog Odluke o kojoj se kao matično tijelo moralo izjasniti, dostavu traženih podataka tražio je do početka sjednice Gradske skupštine, dakle do 9h ujutro 8. rujna 2022. Također je nesporno da je Gradski ured za obrazovanje, sport i mlade naveo 7. rujna 2022. da zbog kratkoćeroka i opsežnosti ne može odmah dostaviti podatke. Međutim, netočan je podatak da je Odbor smatrao nužnim da se prije glasanja o prijedlogu Odluke pribave podaci od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade. U prilog navedenom ide dopis Odbora upućen predsjedniku Gradske skupštine od 5. rujna 2022., iz kojeg je razvidno kako se nakon rasprave glasalo o prijedlogu Odluke, iako Odbor nije imao podatke Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade, što upućuje na zaključak kako zatraženi podaci nisu bili od presudnog utjecaja na odlučivanje i ishod odlučivanja o prijedlogu Odluke.

26. Iz navedenog dopisa nedvojbeno proizlazi kako izostanak podataka nije spriječio članove Odbora da glasuju, te je većinom glasova usvojen prijedlog Odluke, Nadalje, iz prijepisa fonografskog zapisa s rasprave na 15. sjednici Gradske skupštine o prijedlogu Odluke proizlazi da je predsjednik Gradske skupštine prije otvaranja rasprave o prijedlogu Odluke upitao predsjedavajuću i izvjestiteljicu Odbora za socijalnu skrb, zastupnicu profesoricu dr. sc. M. K. T. želi li obrazložiti izvješće Odbora, na što je dobio odgovor da ne želi. Odbor za Statut, Poslovnik i propise nije imao primjedbe na prijedlog Odluke s osnove njegove usklađenosti s propisima. U dokaz navoda dostavlja dopis Odbora za socijalnu skrb od 5. rujna 2022., dopis Odbora za Statut, Poslovnik i propise od 5. rujna 2022., dopis Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade od 7. rujna 2022., dopis Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade od 22. rujna 2022. i prijepis fonografskog zapisa s 15. sjednice Gradske skupštine.

27. Navedeno očitovanje dostavljeno je podnositeljima obavijesti koji su istaknuli da im u odnosu na dopunu očitovanja nisu dostavljeni prilozi uz navedeno očitovanje.

28. Stoga je Sud dana 13. siječnja 2023. sukladno odredbi članka 6. ZUS-a dostavio podnositeljima obavijesti sve priloge, koje je donositelj dostavio uz dopunu očitovanja. Što se tiče navoda iz očitovanja osporavaju navedene navode, te ponavljaju sve što je istaknuto u obavijesti i ostaju kod svih dosadašnjih navoda. Ističu da u obavijesti i očitovanjima nisu ni osporavali da nemaju pravo na pravni lijek protiv pojedinačne odluke, ali su isticali da prigovor ne predstavlja efikasno pravno sredstvo, budući da o njemu odlučuje gradonačelnik koji ne udovoljava kriterijima neovisnosti i nepristranosti. Osim toga, navode da je Visoki upravni sud obustavio od

primjene osporenu Odluku, a navedeno je imalo za posljedicu da kompenzacijske mjere u vidu mogućnosti zaposlenja korisnika novčane pomoći i upisivanja njihove djece u vrtić, te preostale kompenzacijske mjere ne egzistiraju ni teoretski, pa je u konkretnim okolnostima navedeno svako potrebno uzeti u obzir.

29. Donositelj u očitovanju na obavijest U. u i. o. u bitnome navodi kako Odluka ne ukida novčanu pomoć, niti propisuje nagli prestanak novčane pomoći, a sve kompenzacijske mjere su korisnicima već na raspolaganju, te je stoga dosljedno uvažen i stav Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. Nadalje navodi kako podnositelj ističe da će Grad Zagreb temeljem osporene Odluke zadirati u stečena prava korisnika novčane pomoći, odnosno ističe da Odluka djeluje retroaktivno i utječe na imovinska prava korisnika na kojima su utemeljena legitimna očekivanja, unatoč činjenici da je Sud, ocjenjujući zakonitost Odluke, već o navedenim prigovorima zauzeo stav. U odnosu na navode podnositelja o propuštanju uspostave ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja korisnika, upućuje i na ranija stajališta izražena u presudi ovoga Suda, te napominje kako su navodi podnositelja o potrebi provođenja testa razmjernosti za svakog pojedinog korisnika i o potrebi uzimanja u obzir učinka Odluke prema trećima izvan sfere racionalnog i sfere javnog interesa, jer je Odluka opći normativni akt i test razmjernosti ne može biti pojedinačan. Nadalje, osporena Odluka značajno produljuje razdoblje prilagodbe od onoga koje je bilo predviđeno ranijom Odlukom, a upravo poštivajući stav Suda iznesen u presudi o potrebi uspostave ravnoteže između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata Odluke, samo dijelu korisnika novčana pomoć prestaje tek nakon godinu dana od stupanja Odluke na snagu (korisnici čije dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina do 30. rujna 2023., što je sukladno stavu Suda iz presude), a ostali korisnici će nastaviti primati novčanu pomoć u razdoblju duljem od godine dana, odnosno pojedini korisnici i nekoliko godina (korisnici čije će dijete 7 godina navršiti nakon 30. rujna 2023.). Nadalje, navodi kako Grad Zagreb provodi niz kompenzacijskih mjera dizajniranih kako bi olakšale korisnicima izlazak na tržište rada, dok je mogućnost zapošljavanja i upisa u dječje vrtiće ugrađena u sadržaj Odluke. Što se tiče navoda podnositelja o podkapacitiranosti i manjku slobodnih mjesta u vrtićima, ističe kako je realno očekivati da će projekt izgradnje i dogradnje vrtića tijekom 2023. koji je najavio i pripremio zadovoljiti najveći dio neostvarenih zahtjeva za upis u ovoj predškolskoj godini, te istovremeno ističe da je povećao subvencije privatnim i vjerskim vrtićima, čime je omogućio stabilno poslovanje i prihvata većeg broja djece koja nisu upisana u gradske vrtiće. Uz navedeno, gradonačelnik Grada Zagreba donio je Zaključak o objavi poziva za iskazivanje interesa radi zakupa objekata javne društvene – predškolske namjene ili zakupa poslovnih objekata za namjenu dječjih vrtića na području Grada Zagreba, a za potrebe proširenja kapaciteta ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja u Gradu Zagrebu na vrijeme od 10 godina. Navodi kako isticanje podnositelja da mjera roditelj odgojitelj iznosi svega 3-5% proračuna Grada Zagreba, bez navođenja apsolutnog iznosa dovodi do pogrešnog zaključka kako je riječ o zanemarivom iznosu. Također navodi da se osim izgradnje novih vrtića povećanje kapaciteta ulaže povećanjem broja zaposlenih, ali i prenamjenom postojećih prostora u gradskim dječjim vrtićima radi povećanja broja odgojnih skupina. U odnosu na navode podnositelja o problemu roditelja djece s invaliditetom ističe da se programi predškolskog odgoja i obrazovanja ostvaruju u drugim, posebnim ustanovama kojima je osnivač Grad Zagreb i drugim institucijama s

verificiranim programima za djecu rane i predškolske dobi i za djecu s teškoćama u razvoju. Navodi, kako u usporedbi s drugim gradovima poput R., O. i S., Grad Zagreb ima najniže prosječne mjesečne iznose sudjelovanja roditelja u cijeni redovitog programa dječjih vrtića, a za treće upisano i svako sljedeće dijete, dječji vrtić je besplatan, te visina iznosa sudjelovanja roditelja u cijeni programa je vezana uz prihodovni cenzus, s tim da se pri tome ostvareni prihodi svih članova zajedničkog kućanstva u prethodnoj godini umanjuju za iznos poreza i prireza, te za iznos plaćen za rate stambenog kredita. Ostvaruju se i dodatne olakšice u plaćanju po osnovi djece s teškoćama, djece samohranih roditelja i djece iz obitelji korisnika zajamčene minimalne naknade. Također smatra pogrešnu percepciju podnositelja, jer novčanu pomoć shvaća kao "naknadu" za skrb o vlastitoj djeci i iznos koji je toliko visok da je poprimio značaj i funkciju plaće, dakle novčane protuvrijednosti za izvršeni rad, a predmetna novčana pomoć nije uređena zakonom, nije u skladu s propisima niti najširim teleološkim tumačenjem, a ni s načelima kojima se uređuju obiteljski odnosi, radno pravo ili socijalno pravo. U odnosu na navode podnositelja o neprikladnosti i nedostatnosti kompenzacijskih mjera ističe da je proširenje kapaciteta gradskih vrtića, s ciljem omogućavanja upisa u program predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci Grada Zagreba najvažnija kompenzacijska mjera za korisnike novčane pomoći roditeljima odgojiteljima, kojima je do stupanja Odluke na snagu bilo zapriječeno upisati djecu u vrtić. Navedene mjere osmišljene su tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelji odgojitelji kojima mjere HZZ-a nisu dostupne dok primaju novčanu naknadu. Osim toga, korisniku mjere, roditelju odgojitelju, otvorena je mogućnost financijske potpore kroz dva programa, usmjeravanje na obrtnike i na samozapošljavanje, te je važno istaknuti kako se kompenzacijske mjere mogu kombinirati. Također navodi kako je stanje na tržištu vrlo povoljno, a službeni podaci HZZ-a, Područne službe u Z. ukazuju na pozitivne trendove. Smatra kako navod podnositelja da je Grad Zagreb dužan osigurati buduće prihode korisnika mjere roditelj odgojitelj protivan Ustavu Republike Hrvatske i Zakonu o radu koji se odnose na poduzetničku slobodu i roditeljska radna prava. Navodi kako ne postoji zakonsko uporište za preferencijalni tretman korisnika mjere roditelj odgojitelj pri zapošljavanju, bilo u ustanovama i poduzećima Grada Zagreba, niti u bilo kojem pravnom subjektu na tržištu rada u Republici Hrvatskoj, te je u tom smislu prijedlog podnositelja neprovediv. Također smatra kako navodi podnositelja o potrebi uvođenja mjera koje bi neutralizirale sve rizike samozapošljavanja i sve promjene koje donosi primjena Odluke, idu u neprihvatljivom smjeru nastojanja da se novčana pomoć koja nije pravo u klasičnom smislu (kako je to navedeno u presudi), već povlastica, zamijeni nizom drugih povlastica. Naime, podnositelj predlaže mjere kojima bi se osigurala, odnosno garantirala njihova svekolika sigurnost, kakvu ne poznaje ni jedno područje života, a kamoli onaj dio koji je uređen pravom. Smatra kako su prijedlozi kompenzacijskih mjera od strane podnositelja nespojivi s demografskim i pravno uređenim procedurama. Ističe da su kompenzacijske mjere realno i pravno dopustive, a ne nepravedne i nedopustive, pa iz navedenih razloga predlaže ovom Sudu da se i ovaj prijedlog za ocjenu zakonitosti odbije.

30. U skladu s odredbom članka 6. ZUS-a očitovanje donositelja dostavljeno je podnositelju prijedloga.

31. Podnositelj osporava sve navode iznesene od strane donositelja općeg akta, iz razloga što niti jedna od iznesenih činjenica nije potkrijepljena niti jednim dokazom, a u odnosu na okolnosti bilo koje od iznesenih činjenica nisu predloženi nikakvi

dokazi. Stoga smatra kako je više nego razvidno da je riječ tek o paušalnim i neutemeljenim navodima. Podnositelj potražuje i troškove za sastav navedenog podneska.

32. Oспорavana Odluka glasi:

Na temelju članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 23/16., 2/18., 23/18., 3/20., 3/21., 11/21. – pročišćeni tekst i 16/22.) Gradska skupština Grada Zagreba, na 15. sjednici, 8. rujna 2022. donijela je

*Odluku o izmjenama i dopunama
Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja*

Članak 1.

U Odluci o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 10/18. i 20/21.) u članku 3. stavku 1. alineji 1. riječi: "i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć" brišu se.

U alineji 4. riječi: "i dalje neprekidno dok prima novčanu pomoć" brišu se.

U alineji 6. iza riječi: "obrazovanja" dodaju se riječi: "u vrijeme podnošenja zahtjeva."

Članak 2.

U članku 4. iza riječi: "ako" dodaju se riječi: "u vrijeme podnošenja zahtjeva".

Članak 3.

U članku 5. stavku 2. mijenja se i glasi:

"Novčana pomoć se isplaćuje mjesečno, i to:

- do 31. ožujka 2023. u iznosu od 65% prosječne bruto plaće djelatnika u gospodarstvu Grada Zagreba za razdoblje I. do VIII. mjesec prethodne godine;*
- od 1. travnja 2023. do 30. lipnja 2023. u iznosu neto minimalne plaće za 2023. u Republici Hrvatskoj;*
- od 1. srpnja 2023. do prestanka novčane pomoći sukladno članku 7. ove Odluke u iznosu od 50% neto minimalne plaće za tekuću godinu u Republici Hrvatskoj".*

Članak 4.

Članak 7. mijenja se i glasi:

"Novčana pomoć prestaje:

- 30. rujna 2023., korisniku čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina ili će do 30. rujna 2023. navršiti 7 godina;*
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo 7 godina, korisniku čije će dijete navršiti 7 godina nakon 30. rujna 2023.;*
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je objavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu ili je evidentiran privremeni odlazak iz Republike Hrvatske korisnika ili djece;*
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem je podnesen zahtjev za prestankom novčane pomoći od strane korisnika;*

- posljednjeg dana u mjesecu u kojem su dijete za koje je ostvarena novčana pomoć ili ostala djeca ispisana iz osnovne škole na području Grada Zagreba ili Zagrebačke županije;
- posljednjeg dana u mjesecu u kojem se navršava šest mjeseci od kada je preminulo dijete za koje je ostvarena novčana pomoć."

O prestanku novčane pomoći iz ovog članka nadležno gradsko upravno tijelo odlučit će po službenoj dužnosti".

Članak 5.

U članku 10. stavku 1. riječi: "zaključke iz članka 6. i 7. ove odluke" zamjenjuju se riječima: "pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke", a riječ: "zaključka" zamjenjuju se riječima: "pojedinačnog akta".

Članak 6.

O iznosima novčane pomoći i razlozima prestanka novčane pomoći sukladno ovoj odluci nadležno gradsko upravno tijelo će po službenoj dužnosti donijeti pojedinačne akte, radi usklađenja s odredbama ove odluke do 31. prosinca 2022.

Članak 7.

Postupci radi utvrđivanja prestanka novčane pomoći započeti prije dana stupanja na snagu ove odluke, dovršit će se prema odredbama ove Odluke.

Članak 8.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom glasniku Grada Zagreba.

KLASA: 024-01/22-03/320,

URBROJ: 251-16-04-22-7,

Zagreb, 8. rujna 2022.

33. Navedena osporena Odluka, klasa: 024-01/22-03/320, urbroj: 251-16-04-22-7 od 8. rujna 2022., objavljena je u "Službenom glasniku Grada Zagreba" dana 9. rujna 2022., te je sukladno članku 8. Odluke stupila na snagu 17. rujna 2022.

34. Prije ocjenjivanja zakonitosti osporene Odluke valja istaći da podnositelji u ovom objektivnom sporu ne mogu s uspjehom osporavati pravilnost provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja iz ranijeg sudskog spora, koji je u odnosu na ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja ("Službeni glasnik Grada Zagreba" 29/21, dalje: Odluka/21.) okončan donošenjem pravomoćne presude, poslovni broj: Usoz-8/22-68 od 5. srpnja 2022. Odredbom članka 10. stavka 2. ZUS-a jasno je propisano da je pravomoćna presuda suda kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta obvezna za sve. Pravomoćnost sudske odluke ima obveznu snagu u smislu prava i snagom tog svojstva priječi podnositelja na uspješno isticanje prigovora u ovom sporu.

35. Povezano s tim nalaze se neodlučnim i navodi svih podnositelja o zabranjenom povratnom djelovanju sporne Odluke i gubitku stečenih prava korisnika mjere roditelj odgojitelj. Naime, radi se o istovjetnim navodima koje su podnositelji isticali i u ranijem sudskom sporu, a u naprijed navedenoj presudi jasno je zaključeno da osporavana Odluka/21 nema povratno djelovanje koje je za opće akte beziznimno zabranjeno, već je riječ o kvaziretroaktivnosti, tj. o pravnom učinku općeg akta koji je pod određenim uvjetima dopušten. Navedena stajališta Suda u potpunosti su

primjenjiva na ovdje osporenu Odluku. Navodi podnositelja da je ovaj Sud u ranijoj presudi takav zaključak temeljio na pogrešnom stajalištu Ustavnog suda iz rješenja br. U-I-445/2015 od 4. travnja 2017. neosnovan je budući da su odluke i rješenja Ustavnog suda beziznimno obvezujuće za sve fizičke i pravne osobe, uključujući i ovaj Sud, uz napomenu da Ustavni sud do sada nije odstupio od svog stajališta. U ranijoj presudi, nadalje je jasno izraženo da novčana pomoć za roditelje odgojitelje nije pravo u klasičnom smislu, već financijska pomoć koju je javna vlast ovlaštena dodijeliti, ali i oduzeti, a koja pomoć se ne temelji na obvezi javne vlasti, nego na solidarnosti, zbog čega je Sud zaključio da adresati Odluke/16. i Odluke/17. nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja statusa roditelj odgojitelj, koja stajališta su primjenjiva i na Odluku koja se osporava u ovom postupku. Polazeći od navedenog, cilj koji je Grad Zagreb želio postići donošenjem Odluke/21. Sud je u ranijoj presudi ocijenio legitimnim imajući na umu nepobitno pravo predstavničkog tijela Grada Zagreba da uredi odnosno modificira novčanu pomoć roditelja odgojitelja (koju je, bez zakonske obveze, određenoj, usko određenoj kategoriji osoba dala ranija vlast) na način koji smatra odgovarajućim odnosno sukladno s politikom predstavničke većine u Gradskoj skupštini Grada Zagreba. Stoga Sud nije našao da bi skraćivanje novčane pomoći za roditelja odgojitelja s maksimalnih 15 na 7 godina života djeteta bilo u nesuglasju s načelom razmjernosti. S obzirom da se i u Odluci o izmjenama razdoblje primanja naknade skraćuje s ranijih 15 na 7 godina proizlazi da je i u tom dijelu primjenjiv stav Suda iz ranije presude.

36. Međutim, vezano za ocjenu zakonitosti osporene Odluke neki podnositelji ukazuju na formalnu nezakonitost osporene Odluke, a većina ukazuje na materijalnu nezakonitost.

37. Podnositelji smatraju da se prilikom donošenja sporne Odluke nije poštivala pravna procedura donošenja općeg akta, što za posljedicu ima formalnu nezakonitost osporene Odluke. Ističu da je na službenim stranicama Grada Zagreba objavljen dnevni red 15. sjednice Gradske skupštine Grada Zagreba i da se pod točkom 2. raspravljalo o prijedlogu Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, dakle o spornoj Odluci čiji je predlagatelj gradonačelnik Grada Zagreba, matično radno tijelo je Odbor za socijalnu skrb, dok su nadležna radna tijela bila Odbor za statut, Poslovnik i propise i Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Grada Zagreba. Podnositelji smatraju da prijedlog Odluke nije imao propisan sadržaj. Pozivaju se na odredbu članka 90. stavak 1. Poslovnika Gradske skupštine kojom je propisano što prijedlog Odluke sve treba sadržavati, smatraju da prijedlog Odluke ne sadrži ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa u smislu stavka 1. točke 2. članka 90. Poslovnika. Smatraju da nikad nije izrađena cjelovita evaluacija niti su sagledani učinci Odluke/18. i Odluke/16. Osim toga ističu da uz prijedlog Odluke nije priložen iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu odnosno izjava kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu u smislu stavka 1. točke 4. članka 90. Poslovnika. Smatraju da prijedlog Odluke nije pravilno razmotren u radnim tijelima te da Odbor za Statut, Poslovnik i propise prilikom razmatranja prijedloga nije dao mišljenje o usklađenosti prijedloga sa zakonom i drugim propisima. Isto tako ističu da je Odbor za socijalnu skrb, kao temeljno matično tijelo, iz čega je razvidno da se radi o socijalnoj mjeri, prije glasanja o prijedlogu Odluke smatrao da je nužno pribaviti podatke od Gradskog

ureda za obrazovanje, sport i mlade, a da je navedeni ured obavijestio Odbor da zbog kratkoće roka i opsežnosti traženih podataka nije u mogućnosti dostaviti tražene podatke do sjednice Gradske skupštine. Osim toga ističu da ovlaštenu predlagatelj nije zatražio mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu Odluke sukladno članku 86. Statuta. Navode da iz dostupnih podataka proizlazi da je prijedlog Odluke vijećima gradskih četvrti dostavljen u elektronskom obliku putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost, ali uz prijedlog Odluke nije priložen niti jedan dokaz iz kojeg bi bilo vidljivo kada je dostava obavljena. U okolnostima konkretnog predmeta trenutak zaprimanja dopisa vrlo je bitan jer prekoračenje propisanog roka iz članka 86. stavak 1. Statuta ima za posljedicu nesuglasje prijedloga sa Statutom i njegovo neuvrštavanje u dnevni red. U postupku donošenja osporene Odluke zatraženo je detaljno očitovanje donositelja te dokazi za tvrdnje donositelja iz prvog očitovanja da je postupak proveden sukladno Statutu i Poslovniku.

38. Kao što je već navedeno, donositelj je dostavio dopunu očitovanja s priložima. Mjerodavne su za ocjenu zakonitosti odnosno ocjenu suglasnosti odredbe članka 86. Statuta Grada Zagreba te članaka 53. i 90. Poslovnika. Odredba članka 86. Statuta glasi:

Članak 86.

1) Gradonačelnik ili drugi ovlaštenu predlagatelj dužan je zatražiti mišljenje vijeća gradskih četvrti o svakom prijedlogu Odluke ili drugog općeg akta koji donosi Gradska skupština najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini.

2) Iznimno od stavka 1. ovog članka gradonačelnik ili drugi ovlaštenu predlagatelj dužni su prije podnošenja Gradskoj skupštini, zatražiti mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu Odluke ili drugog akta kojim se uređuje:

1. financiranje mjesne samouprave;
2. prostorno planiranje;
3. gradnja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture;
4. davanje u zakup ili na korištenje javne površine na području gradske četvrti;
5. izmjene granica gradskih četvrti i mjesnih odbora.
6. naknada članovima vijeća Gradskih četvrti i članovima vijeća mjesnih odbora.

3) Vijeće Gradskih četvrti dostavit će Gradskoj skupštini svoje mišljenje o prijedlogu odluke ili drugog akta najkasnije do sjednice Gradske skupštine, a o prijedlogu iz stavka 2. ovog članka mišljenje će dostaviti predlagatelj u roku koji je odredio predlagatelj akta koji ne može biti kraći od 20 dana od dana dostave prijedloga.

4) Vijeće Gradske četvrti dužno je o prijedlozima akta iz stavka 2. ovoga članka zatražiti mišljenje vijeća mjesnih odbora na svom području i razmotriti njihovo mišljenje prije davanja svog mišljenja predlagatelju odluke ili drugog akta.

5) Ako mišljenje nije zatraženo sukladno stavcima 1. i 2. ovog članka ili je prijedlog akta iz stavka 2. ovog članka dostavljen Gradskoj skupštini na donošenje prije isteka roka za davanje mišljenja, odnosno ako uz prijedlog akta iz stavka 2. ovog članka nisu dostavljena primljena mišljenja vijeća gradskih četvrti, smatrat će se da prijedlog nije podnesen u skladu sa Statutom pa predsjednik Gradske skupštine prijedlog neće uvrstiti u prijedlog dnevnog reda sjednice Gradske skupštine.

6) Ako vijeće gradske četvrti ne dostavi mišljenje iz stavka 1. i 2. ovog članka smatrat će se da je dalo pozitivno mišljenje.

39. U konkretnom slučaju za donošenje osporene Odluke mjerodavan je članak 86. stavak 1., 3., 5. i 6. Statuta. Dakle, gradonačelnik je bio dužan zatražiti mišljenje vijeća gradskih četvrti o prijedlogu osporene Odluke najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini. Vijeće gradskih četvrti dostavlja Gradskoj skupštini svoje mišljenje o prijedlogu Odluke najkasnije do sjednice Gradske skupštine. Točno je da ako mišljenje nije zatraženo sukladno stavku 1. za konkretnu Odluku, smatrat će se da prijedlog nije podnesen u skladu sa Statutom, pa predsjednik Gradske skupštine prijedlog neće uvrstiti u prijedlog dnevnog reda sjednice Gradske skupštine. Isto tako, ako vijeće gradskih četvrti ne dostavi mišljenje iz stavka 1. smatrat će se da je dalo pozitivno mišljenje.

40. Iz podataka spisa predmeta te dokaza koje je donositelj dostavio po pozivu Suda za svoje navode vezane za prigovore nekih podnositelja da nije zatraženo mišljenje vijeća gradskih četvrti sukladno članku 86. stavku 1. Statuta, odnosno da nema dokaza da je navedeno mišljenje zatraženo u Statutom propisanom roku, dakle najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini, valja istaći da navedeni prigovori nisu osnovani. Iz dokaza je vidljivo da je Stručna služba Gradske uprave putem aplikacije pod nazivom K. ... – ... dostavila Gradskoj skupštini Grada Zagreba 30. kolovoza 2022. u aplikaciju: "Sjednice Gradske Skupštine 2021. – 2025. prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja" koji je sadržavao prijedlog Odluke s obrazloženjem, tekstove osnovne Odluke s izmjenama iz Službenog glasnika Grada Zagreba, obrazac Izvješća o provedenom savjetovanju s javnošću, Izjavu o osiguranim sredstvima, dopis vijećima gradskih četvrti i dopis predsjedniku Gradske skupštine.

41. Stručna služba Gradske uprave je istodobno, 30. kolovoza 2022., dakle u propisanom roku kroz aplikaciju K. ... – ..." u aplikaciju "Sjednice Vijeća gradskih četvrti 2021. – 2025." putem Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost dostavila vijećima gradskih četvrti dopis s prijedlogom Odluke i priložima na davanje mišljenja. Dokaz o datumu dostave, odnosno datumu od kojeg su predsjednici vijeća imali uvid u prijedlog Odluke, razvidan je u aplikaciji sustava "Sjednice Vijeća gradskih četvrti 2021./2025." kojom se Grad koristi kao redovnom formom dostave akata vijećima. Donositelj je u dokaz navoda dostavio snimku ekrana iz aplikacije Sjednica Vijeća Gradskih četvrti 2021. – 2025. Iz navedene aplikacije pod rubrikom: broj sjednice Gradske skupštine (15.) naziv točke: Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, (Odluke) posebno je otvoren link "Dokument" koji u aplikaciji podrazumijeva da se odnosi na sjednice i materijale vezane uz tu točku. Datum dostave („delivered date“) akata i materijala je 30. kolovoza 2022., što nedvojbeno ukazuje na to da je to datum na koji su svi predsjednici vijeća imali mogućnost uvida u prijedlog Odluke s priložima. Dakle, predlagatelj je zatražio mišljenje vijeća gradskih četvrti u roku propisanom člankom 86. stavkom 1. Statuta najkasnije s danom podnošenja prijedloga Gradskoj skupštini. Kako je prijedlog dostavljen Gradskoj skupštini dana 30. kolovoza 2022., a isti dan 30. kolovoza 2022. dostavljen je vijećima gradskih četvrti, prema ocjeni Suda prilikom podnošenja prijedloga osporene Odluke nije povrijeđena odredba članka 86. Statuta, kako to pogrešno navode neki podnositelji.

42. Vezano za povredu članka 90. Poslovnika, na koju također ukazuju neki podnositelji, valja istaći da je odredbom članka 90. Poslovnika propisano:

Članak 90.

(1.) Prijedlog Odluke sadrži:

1. pravni temelj za donošenje Odluke;
2. ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju odrediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa na predložen način;
3. ocjenu sredstava potrebnih za provođenje odluke te način njihova osiguravanja;
4. Iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavu kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu;
5. tekst prijedloga Odluke s obrazloženjem;
6. važeću odluku, ako se predlaže izmjena ili dopuna Odluke;
7. izvješće o provedenom savjetovanju s javnošću, ako je potrebno provesti savjetovanje.

(2.) Ako se predlaže stupanje na snagu odluke prvog dana od dana objave, taj je prijedlog potrebno posebno obrazložiti.

(3.) Uz prijedlog odluke može se priložiti i odgovarajuća dokumentacija.

43. Neki predlagatelji smatraju da prijedlog Odluke ne sadrži ocjenu stanja, osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrhu koja se želi postići uređivanjem odnosa na predložen način te iskaz o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavu kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu. Vezano za navedeno valja istaći da je detaljna ocjena stanja te osnovna pitanja koja se trebaju urediti i svrha koja se želi postići uređivanjem odnosa na predloženi način već navedena u prijedlogu ranije Odluke koje podatke i ciljeve je već ocijenio ovaj Sud u pravomoćnoj presudi poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022.

44. Što se tiče iskaza o procjeni fiskalnog učinka s mišljenjem Gradskog ureda za financije o tom iskazu ili izjavom kojom se potvrđuje da su sredstva za provođenje Odluke osigurana u proračunu, u pravu su podnositelji koji tvrde da je Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom kod pisanja izjave o osiguranim sredstvima za mjeru roditelj odgojitelj naveo tekst da se izjava odnosi na mjeru vezanu uz opremu za novorođeno dijete. Međutim, prema ocjeni ovoga Suda radi se o očitoj grešci budući da navedena izjava ima isti klasifikacijski broj, klasa: 551-01/22-001/688 kao i cijeli spis predmeta Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom koji je otvoren na ime mjere roditelj odgojitelj te su u njemu urudžbirani svi akti vezani uz postupak upućivanja na donošenje prijedloga Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja, što je razvidno iz izjave i popratnog dopisa.

45. Isto tako je točno da je matični Odbor za socijalnu skrb Gradske skupštine dana 5. rujna 2022. zatražio od Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade podatke iz djelokruga ureda vezane za prijedlog Odluke o kojoj se kao matično tijelo morao izjasniti i da Gradski ured za obrazovanje sport i mlade nije dostavio navedene podatke, te se u dopisu od 7. rujna 2022. izjasnio da zbog kratkoće roka i opsežnosti ne može odmah dostaviti podatke, ali nije točno da je Odbor smatrao nužnim da prije glasanja o prijedlogu Odluke pribavi te podatke.

46. Naime, sukladno članku 53. Poslovnika, radna tijela mogu tražiti potrebne podatke i dokumentaciju, što znači da to nisu dužna tražiti. Isto tako iz dopisa Odbora za socijalnu skrb razvidno je da je navedeni Odbor glasao o prijedlogu Odluke, iako nije imao podatke Gradskog ureda za obrazovanje, sport i mlade, što upućuje na zaključak kako zatraženi podaci nisu bili od presudnog utjecaja na odlučivanje i ishod

odlučivanja o prijedlogu Odluke. Osim toga, iz prijepisa fonografskog zapisa s rasprave na 15. sjednici Gradske skupštine o prijedlogu Odluke, proizlazi da je predsjednik Gradske skupštine prije otvaranja rasprave o prijedlogu uputio izvjestiteljicu Odbora za socijalnu skrb da može obrazložiti prijedlog, na što je ona odgovorila da ne želi. Isto tako, suprotno navodima nekih podnositelja, Odbor za Statut, Poslovnik i propise nije imao primjedbu na prijedlog Odluke s osnove njegove usklađenosti s propisima.

47. Stoga, prema ocjeni ovoga Suda, navodi podnositelja kojima se ukazuje na formalnu nezakonitost osporavane Odluke nisu osnovani.

48. Što se tiče materijalne nezakonitosti valja istaći da je Sud u svojoj ranijoj presudi, poslovni broj: Usoz-8/22 od 5. srpnja 2022. naveo da neovisno o tome što nije postojala niti postoji obveza Grada Zagreba da zadrži ranije donesenu mjeru u neizmijenjenom obliku, pri testu razmjernosti nove mjere s ciljem koji s novom mjerom želio postići, Sud ne smije ispustiti iz vida posljedice osporavane Odluke koje nastupaju za njene adresate.

49. Promatrajući ukupnost naprijed navedenih promjena uvedenih ranije osporavanom Odlukom, odnosno učinke Odluke koji se protežu na osobe koje su prije stupanja na snagu te Odluke pravomoćnim upravnim aktima ostvarile status roditelja odgojitelja i pripadajuću novčanu pomoć u maksimalnom trajanju do navršene petnaeste godine života djeteta, Sud je ocijenio da je donositelj te Odluke propustio uspostaviti ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporavane Odluke. Ovakav zaključak Sud je temeljio, prije svega na ocjeni da je razdoblje koje je adresatima osporavane Odluke ostavljeno za prilagodbu novonastalim okolnostima prekratko, odnosno da je ukupnošću posljedica koje su nastale tom Odlukom i trajanjem razdoblja prilagodbe novoj mjeri, adresatima te Odluke nametnut prekomjerni teret.

50. Taj je teret, prema mišljenju Suda, bilo moguće svesti u prihvatljive okvire uvođenjem određenih kompenzacijskih mjera, koje bi ublažile negativne posljedice te Odluke za njene adresate, a koje su mjere u konkretnom slučaju izostale. Dakle, u ovom postupku je sporno je li ostavljeno razdoblje prilagodbe osporenom Odlukom dovoljno dugo, te je li teret koji je nametnut adresatima donošenjem osporene Odluke sveden u prihvatljive okvire uvođenjem kompenzacijskih mjera koje bi ublažile negativne posljedice. U ovom postupku trebalo je ocijeniti je li donošenjem osporene Odluke postupljeno u skladu s navedenim stajalištem Suda iz pravomoćne presude.

51. Iz sadržaja Odluke proizlazi da je osporenom Odlukom drugačije određena visina novčane pomoći, uveden je postupni prestanak novčane pomoći, dakle korisnicima mjere ostavljeno je duže razdoblje prilagodbe na novonastale okolnosti, a novčana pomoć ne prestaje zasnivanjem radnog odnosa, pa i iz navedenog slijedi da se navedenim promjenama u odnosu na Odluku iz 2021. ostavlja bitno prihvatljivije vrijeme prilagodbe. Isto tako važno je istaknuti da osim što su spornom Odlukom utvrđeni i ublaženi uvjeti za prestanak novčane pomoći, korisniku mjera novčane pomoći ne prestaje niti upisom djeteta u vrtić.

52. Ovaj Sud ocjenjuje da je adresatima Odluke ostavljeno duže razdoblje za prilagodbu novonastalim okolnostima. Samo dijelu korisnika novčane pomoći novčana pomoć prestaje nakon godinu dana od stupanja Odluke na snagu (korisnici čije je dijete za koje je ostvarena novčana pomoć navršilo sedam godina do 30. rujna 2023.), a što je sukladno stavu ovog Suda izraženom u ranijoj presudi, a ostali

korisnici će primati novčanu pomoć u razdoblju duljem od godinu dana, odnosno pojedini korisnici nekoliko godina (korisnici čije dijete će sedam godina navršiti nakon 30. rujna 2023.).

53. Prije ocjene predloženih kompenzacijskih mjera, valja istaknuti da je neosnovan navod podnositelja kako je, imajući na umu raniju presudu Suda, u osporenoj Odluci o izmjenama, trebalo implementirati mehanizam kojim se za svakog pojedinog korisnika u trenutku izlaska iz mjere mora vršiti test i utvrditi je li donositelj izvršio svoje kompenzacijske obveze, a ako nije, da se načelno pravilo o ukidanju statusa ne može provesti. U odnosu na te navode, ističe se da Sud nije dao takvu uputu, a niti je može dati, jer se opći akt, za razliku od pojedinačnog akta, definira kao akt koji na apstraktan način uređuje ponašanje pojedinih skupina ili kategorija subjekata, a u normama općeg akta adresati nisu određeni imenom i prezimenom, već apstraktno kao skupina subjekata, bilo fizičkih ili pravnih osoba, kao npr. građani, roditelji, stanovnici itd., iz čega proizlazi da se test razmjernosti ne može provoditi pojedinačno u odnosu na svakog korisnika mjere.

54. Što se tiče kompenzacijskih mjera, prema ocjeni ovoga Suda proširenje kapaciteta gradskih vrtića najvažnija je mjera za korisnike novčane pomoći, roditeljima odgojiteljima kojima je ranije bio zapriječen upis djece u vrtić. Radi realizacije te mjere donositelj u očitovanju iscrpno je obrazložio da povećanje planira izgradnjom novih vrtića, povećanjem subvencija privatnim i vjerskim vrtićima, zakupom objekata javne ili društvene namjene, povećanjem broja zaposlenika i prenamjenom postojećih prostora u gradskim dječjim vrtićima, radi povećanja broja odgojnih skupina. S druge strane, podnositelji smatraju da bi ta mjera bila ostvariva potrebno je da već sad ima dovoljno mjesta za svu djecu vrtićke dobi korisnika mjere, pa se taj navod ne nalazi prihvatljivim. Naime, nije sporno da u Gradu Zagrebu nedostaje slobodnih vrtićkih mjesta i da je taj dugogodišnji problem potrebno riješiti, ne samo za korisnike pomoći, nego i za svu djecu Grada Zagreba, kako bi se svoj djeci omogućilo kvalitetno i na jednako dostupan način korištenje odgojno-obrazovnih ustanova, pa se predloženi način rješavanja tog problema od strane donositelja čini prihvatljivim i realnim za njegovu realizaciju. Osim navedenog, predviđene su i kompenzacijske mjere, dvije koje su usmjerene na program edukacije i dvije na potpore zapošljavanju, odnosno samozapošljavanju. Što se tiče navoda nekih podnositelja da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba puka preslika već postojećih mjera HZZ-a, valja istaknuti da je navedeno netočno, budući da su kompenzacijske mjere Grada Zagreba osmišljene upravo tako da se na njih mogu prijaviti korisnici mjere roditelj odgojitelj, kojima mjere HZZ-a nisu dostupne sve dok primaju novčanu naknadu. Upravo je donositelj, uvažavajući stavove Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, jer su korisnici mjere u najvećoj mjeri žene, predložio kompenzacijske mjere s ciljem da im olakša povrat na tržište rada, od čega su dvije mjere usmjerene na edukaciju, a dvije na potpore za zapošljavanje, odnosno samozapošljavanje. Mjere koje su usmjerene na edukaciju su stjecanje obrazovnih kvalifikacija u Pučkom otvorenom učilištu Z. Naime, Grad Zagreb je u suradnji s Pučkim otvorenim učilištem Z. pokrenuo program sufinanciranja verificiranih programa kvalifikacije za korisnike mjere roditelj odgojitelj, a drugi edukacijski program Grada Zagreba provodi se u poduzetničkom centru P. u., koji djeluje u okviru Z. i. c. od 15. rujna 2022. Osim ta dva opisana edukacijska programa, Grad Zagreb je za korisnike mjere roditelj odgojitelj otvorio mogućnost financiranja potpore kroz dva programa usmjerena na obrtnike i na samozapošljavanje. Dakle,

donesen je Pravilnik o izmjenama Pravilnika o kriterijima i načinu dodjele potpore za očuvanje i razvoj obrtničkih djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 25/22.), kojim se između ostalog nastoji u obrtništvo uključiti i korisnike novčane pomoći za roditelje odgojitelje, na način da je jedan od kriterija koji utječu na visinu potpore, zapošljavanje takve osobe u obrtu. Obrtnik koji zaposli korisnika mjere roditelj odgojitelj ili ako je sam korisnik mjere, vlasnik obrta i zaposlen u vlastitom obrtu, ostvarit će veći ukupni broj bodova i na taj način ostvariti pravo na veći iznos potpore. Također je Gradska skupština Grada Zagreba 12. rujna 2022. donijela Zaključak o dodjeli potpore za samozapošljavanje korisnicima novčane pomoći Grada Zagreba za roditelja odgojitelja na istoj sjednici na kojoj je usvojena i sporna Odluka. Što se tiče navoda podnositelja kako su kompenzacijske mjere neprikladne s obzirom da korisnici mjere nemaju potrebna znanja za pokretanje vlastitog posla, donositelj ističe kako se kompenzacijske mjere Grada Zagreba mogu kombinirati. Moguće je tako završiti program osposobljavanja u Pučkom otvorenom učilištu Z. i steći novu kvalifikaciju te zatim upisati program edukacije o pokretanju vlastitog posla i nakon toga ostvariti financijsku potporu Grada Zagreba za samozapošljavanje.

55. Prema ocjeni ovoga Suda, mjere koje su predviđene usmjerene su ka olakšanju stjecanja novih znanja i kvalifikacija, a zatim i pristupu tržištu rada i pokretanju vlastitog posla i predstavljaju značajan oblik prilagodbe za izlazak iz mjere. Isto tako, što se tiče ocjene podnositelja vezanih uz tržište rada, navedene ocjene nisu poduprijetе činjenicama, budući da iz službenih podataka HZZ-a, Područne službe u Z., proizlaze drugačiji podaci i drugačiji trendovi nego što to ukazuju podnositelji.

56. Sadržaj opisanih mjera, suprotno navodima podnositelja, na prikladan način omogućava korisnicima mjere lakši povratak na tržište rada zbog čega se ne može ocijeniti da bi takve mjere na bilo koji način za korisnike predstavljale prekomjeren teret. Naime, korisnicima dok primaju naknadu omogućuje se stjecanje novih kvalifikacija, novih znanja i vještina (mjera se financira 70% od strane Grada Zagreba), a stjecanjem kojih mogu biti konkurentni na tržištu, kao i educiranje o mogućnosti pokretanja vlastitog poslovanja (navedena mjera je besplatna). Uz navedene edukacijske mjere korisnicima je dostupna mjera samozapošljavanja putem pokretanja vlastitog posla, a sve u cilju realizacije vlastitih poduzetničkih ideja. Iz svega navedenog, prema ocjeni ovoga Suda, donositelj je uvedenim kompenzacijskim mjerama uspostavio ravnotežu između javnog interesa i zaštite legitimnih očekivanja adresata osporene Odluke. Slijedom navedenog, sud ocjenjuje da roditelji odgojitelji predloženim kompenzacijskim mjerama nisu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druge roditelje prilikom upisa djece u vrtić, a niti u odnosu na druge sudionike na tržištu rada u Gradu Zagrebu.

57. Što se tiče navoda nekih podnositelja da protiv pojedinačnih akata ne postoji učinkovito pravno sredstvo, valja istaknuti da osporenom Odlukom nije propisano pravno sredstvo protiv pojedinačnih akata, već je samo člankom 5. Odluke uvažavajući stav Visokog upravnog suda, u suštini izmijenjena riječ "zaključak" u riječ "pojedinačni akt". Dakle, člankom 5. osporene Odluke je u članku 10. stavku 1. Odluke o novčanoj pomoći za roditelja odgojitelja ("Službeni glasnik Grada Zagreba", 10/18. i 20/21.) navedeno: "U članku 10. stavku 1. riječi: "zaključke iz članka 6. i 7. ove odluke", zamjenjuje se riječima: „pojedinačne akte nadležnog gradskog upravnog tijela donesene na temelju ove odluke", a riječ: „zaključka" zamjenjuje se riječima: "pojedinačnog akta". Dakle, ovom Odlukom nije odlučivano o pravnom lijeku koji je

predviđen člankom 10. Odluke i podnosi se gradonačelniku, ali sada ne protiv zaključka, nego protiv pojedinačnog akta. Navedeni pravni lijek, prigovor gradonačelniku nije predmet izmjene osporene Odluke, te ne može biti predmet ocjene u ovom upravnom sporu. Međutim, samo se napominje da navedeno ne znači da protiv pojedinačnog akta nije osigurana sudska zaštita, budući da će svaki podnositelj nakon odluke o prigovoru imati pravo pokretanja upravnog spora, jer se nesporno radi o pojedinačnom aktu, kojim je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu u upravnoj stvari, a što je predmet upravnog spora određen člankom 3. stavkom 1. točkom 1. ZUS-a.

58. Što se tiče navoda nekih podnositelja da je donesena odluka o obustavi izvršenja sporne Odluke, pa su obustavljene i kompenzacijske mjere, ovaj Sud ističe da niti jedna kompenzacijska mjera nije obustavljena obustavom izvršenja sporne Odluke. Naime, nije obustavljeno ni povećanje kapaciteta vrtića niti kompenzacijske mjere usmjerene na edukaciju i samozapošljavanje.

59. Osim toga, donošenjem ove meritorne Odluke stavlja se izvan snage rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-143/22-15 od 12. prosinca 2022., te navedeno rješenje prestaje važiti danom donošenja ove presude.

60. Slijedom svega iznesenog, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučio kao u točki I. izreke.

61. Budući da je Sud donio meritornu odluku o zakonitosti osporavane Odluke, valjalo je staviti izvan snage rješenje Suda, kojim je obustavio izvršenje osporavane Odluke od dana stupanja na snagu osporavane Odluke do donošenja odluke o zakonitosti osporavane Odluke. Stoga je odlučeno kao u točki II. izreke.

62. U odnosu na zahtjev za naknadu troškova spora valja istaknuti da se prema višekratno iskazanom stajalištu ovoga Suda, članak 79. ZUS-a ne primjenjuje u objektivnom upravnom sporu jer je predmet tog spora primarno ocjena objektivne zakonitosti, a ne povreda subjektivnih prava građana. Stoga je odlučeno kao u točki III. izreke.

U Zagrebu, 27. veljače 2023.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.