



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

Poslovni broj: Usoz-105/2023-8

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u povodu prijedloga IF iz [adresa], radi ocjene zakonitosti općeg akta, na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2025.

### p r e s u d i o j e

Utvrđuje se da Odluka o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području grada Karlovca za 2023. godinu ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 2/23.) nije suglasna s zakonom.

### Obrazloženje

1. Podnositelj prijedloga je vijećnik u Gradskom vijeću Grada Karlovca i u tom svojstvu podnosi inicijativu za pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području grada Karlovca za 2023. godinu ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 2/23, dalje: Odluka).

1.1. Podnositelj navodi da je Odluku donio Gradonačelnik, Odluka je donesena, a da nije bilo provedeno savjetovanje s javnošću prema članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama i Odluka se ne temelji na programima prema kojima jedinica lokalne samouprave sudjeluje u sufinanciranju djelatnosti dadilja na svojem području. Smatra da odredbe Statuta Grada Karlovca i odredba članka 37. Zakona o dadiljama ne ovlašćuje gradonačelnika za donošenje Odluke kojom se utvrđuju mjerila i uvjeti za sufinanciranje ove djelatnosti, iz čega proizlazi da je osporavanu Odluku o sufinanciranju redovitog programa predškolskog odgoja na području grada Karlovca u dječjim vrtićima kojima osnivač nije Grad Karlovac za 2023. godinu donijelo nenadležno tijelo jedinice lokalne samouprave. Predlaže provesti postupak ocjene zakonitosti ove Odluke.

2. U svojem očitovanju Gradonačelnik Grada Karlovca po pročelnici Upravnog odjela za društvene djelatnosti Grada Karlovca, ističe da je Programom javnih potreba

u predškolskom odgoju i obrazovanju Grada Karlovca za 2023.g. točkom 3.2., SUFINANCIRANJE OBRTA ZA ČUVANJE DJECE, definirano da Grad Karlovac u svom Proračunu osigurava sredstva za sufinanciranje obrta za čuvanje djece registriranih na području Grada Karlovca temeljem Zakona o dadiljama ("Narodne novine", broj: 37/13. i 98/19.). Odluku o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području Grada Karlovca donosi gradonačelnik Grada Karlovca. Navedenom Odlukom definiraju se uvjeti sufinanciranja troškova čuvanja, brige i skrbi o djeci. Odluka o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području Grada Karlovca potaknuta je zahtjevom Kluba vijećnika MOŽEMO koji su, amandmanom na prijedlog proračuna za 2022. godinu predložili da se financijski pomogne roditeljima koji plaćaju smještaj djece u obrtima za čuvanje djece. Inicijativa roditelja "ROKAJ - Roditelji Karlovca jednaki" pokrenula je javnu akciju kojom su izrazili želju da Grad Karlovac pomogne u troškovima boravka djece u obrtima za čuvanje djece, čiji roditelji plaćaju puno veću ekonomsku cijenu nego što to iznosi smještaj djeteta vrtiću. Nakon navedene Inicijative, donesene su Prve izmjene i dopune Programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju za 2022. godinu i Odluka o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području grada Karlovca ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 2/22.) nakon čega je uslijedila i Odluka o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području Grada Karlovca za 2023. kao nastavak sufinanciranja djelatnosti dadilja iz 2022. godine. U Programu javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju Grada Karlovca za 2023.g., je navedeno da Grad Karlovac u svom Proračunu osigurava sredstva za sufinanciranje obrta za čuvanje djece registrirane na području Grada Karlovca. Gradsko vijeće je na 18. sjednici održanoj dana 15. prosinca 2022. donijelo taj Program ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 20/22) te je njime definirano da Odluku o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području Karlovca donosi gradonačelnik. U članku 44. Statuta Grada Karlovca navodi se da gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad te upravlja i raspolaže prihodima i rashodima Grada, ali i obavlja i druge poslove utvrđene zakonom. U članku 98. Statuta Grada Karlovca navodi se da gradonačelnik donosi pravilnike, poslovnike, preporuke, odluke, rješenja, zaključke, upute, napatke i druge opće akte kad je za to ovlašten zakonom ili općim aktom Gradskog vijeća. Kako je Zakonom o dadiljama utvrđeno da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu sudjelovati u sufinanciranju djelatnosti dadilje donositelj smatra zakonitim donošenje Odluke o utvrđivanju mjerila za sufinanciranje djelatnosti dadilja na području Grada Karlovca za 2023., od strane gradonačelnika.

3. Prijedlog je osnovan.

4. Prvenstveno treba naglasiti da je ovdje riječ o općem aktu ograničenog vremenskog doseg jer se odnosi na proračunsku godinu 2023., koja je istekla pa je time prestala važiti i predmetna Odluka kojom se predviđaju uvjeti subvencioniranja sredstvima iz proračuna Grada Karlovca za 2023. godinu. Ovo stoga što prema načelu proračunske godine iz članka 8. Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj: 144/21.) proračunska godina traje 12 mjeseci, od 1. siječnja do 31. prosinca tekuće godine pa kako se, Odluka odnosi na rashode proračuna za 2023. godinu, proizlazi da se radi o dokumentu koji više ne važi.

5. Međutim, a pozivom na ovlaštenje iz članka 163. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24., dalje: ZUS) ovaj je Sud ocijenio zakonitost predmetne Odluke u odnosu na prigovor podnositelja o nenadležnom donositelju.

6. Predmetnu odluku, kako to proizlazi iz sadržaja Odluke, pozivom na odredbu članka 37. stavka 1. Zakona o dadiljama („Narodne novine“, broj: 37/13. i 98/19.) i članka 44. i 98. Statuta Grada Karlovca ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 9/21. - potpuni tekst i 10/22.), donio je gradonačelnik Grada Karlovca, dana 2. siječnja 2023. i objavljena je u Glasniku Grada Karlovca, broj 2/23.

6.1. Odluci je prethodilo donošenje Programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju za 2023., koji program je donijelo predstavničko tijelo i koji je, kako to proizlazi iz sadržaja službenog glasila, objavljen u "Glasniku Grada Karlovca", broj: 20/22., gdje je objavljen i proračun Grada Karlovca, kao i ostali programi financiranja javnih potreba iz proračuna ove jedinice lokalne samouprave i ostalih izvora. Proračun i mnogi programi iz "Glasnika Grada Karlovca", broj: 20/22., naknadno su mijenjani pa je tako predmetni Program još dva puta izmijenjen ("Glasnik Grada Karlovca", broj: 10/23. i 19/23.).

6.2. Na donošenje predmetne Odluke gradonačelnika je ovlastilo predstavničko tijelo izričitom odredbom Programa javnih potreba u predškolskom odgoju i obrazovanju za 2022., koja nije ponovljena u Programu iste namjene za 2024. godinu, a Program za 2023. godinu, Sudu nije bilo moguće pronaći na javnim mrežnim stranicama Grada Karlovca, jer je javno glasilo grada u kojem je taj Program naveden, dostupan samo u popisu sadržaja glasila, a poveznica na cijeli dokument otkriva samo jednu od odluka iz tog javnog glasila. Navedeno Sud nalazi potrebnim istaknuti, jer je potpuna i točna javna objava odluka koje donosi jedinica lokalne samouprave alat transparentnosti njezinog rada, njezina zakonska obveza i događaj po kojem se određuje pravno važenje pojedinog donesenog akta.

6.3. Nadalje, valja ukazati na to da su Programi na osnovu kojih se financiraju javne potrebe lokalne zajednice u proračunskom razdoblju, po svojoj pravnoj prirodi financijski planovi, dakle, proračunski dokumenti u širem smislu te je njihova pravna snaga ograničena na vrijeme važenja godišnjeg proračuna, slijedom čega Odluka kojom se utvrđuju mjerila za izvršenje pojedinog programa pa tako i predmetna, ima ograničeno vremensko trajanje.

7. Međutim, Sud ocjenjuje da predmetnu Odluku, unatoč ovlasti koju je Programom iz 2022., predstavničko tijelo na njega prenijelo, ne može donijeti gradonačelnik.

7.1. Ovo stoga što, prema odredbi članka 37. stavak 1. Zakona o dadiljama, na koji se Odluka poziva, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sudjeluju u sufinanciranju djelatnosti dadilje, na području svoje jedinice, sukladno svojim programima i odredbama posebnog propisa kojim je uređen djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

7.2. Posebni propis na koji se odnosi stavak 1. citirane odredbe Zakona o dadiljama je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. - pročišćeni tekst, 137/15. - ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.; dalje: ZoLP(R)S), koji u svojem

članku 35. stavak 1. točka 2. određuje da je u ovlasti predstavničkog tijela donositi odluke i opće akte kojima uređuje pitanja iz svojeg samoupravnog djelokruga.

7.3. Općine i gradovi, u svom samoupravnom djelokrugu, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, među poslovima iz samoupravnog djelokruga je istaknuta i skrb o djeci pa su mjerila za utvrđivanje uvjeta pod kojima će se ova samoupravna ovlast izvršavati u domeni donošenja općih akata od strane lokalnih predstavničkih tijela, a ne izvršne vlasti.

8. Slijedom iznesenog, ocijenivši da je osporavana Odluka u nesuglasju sa zakonom (ZoLP(R)S) Sud je utvrdio nezakonitost predmetne Odluke s obzirom na donositelja i pozivom na odredbu članka 163. stavak 1. ZUS-a, odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 27. svibnja 2025.

Predsjednica vijeća  
Senka Orlić-Zaninović, v.r.